

Die deutsche Schuldenbremse als Allheilmittel - eine Analyse im historischen Kontext

Burret, Heiko T.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Burret, H. T. (2013). Die deutsche Schuldenbremse als Allheilmittel - eine Analyse im historischen Kontext. *Journal für Generationengerechtigkeit*, 13(2), 48-65. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-368292>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die deutsche Schuldenbremse als Allheilmittel – Eine Analyse im historischen Kontext

von Heiko T. Burret

Zusammenfassung: In der Finanz- und Schuldenkrise ist die Insolvenzgefahr für Staaten evident geworden. Die drohende Zahlungsunfähigkeit resultiert dabei aus den mit der Staatsverschuldung steigenden Zins- und Tilgungsverpflichtungen. Diese verkleinern den finanzpolitischen Handlungsspielraum zukünftiger Generationen. Der Trend einer zunehmenden Staatsverschuldung ist nicht nur durch rein ökonomische Faktoren zu erklären, auch polit-ökonomische Verschuldungsanreize sind von Bedeutung. Zur Eindämmung dieser Anreize wurde 2009 die Einführung der deutschen Schuldenbremse beschlossen. Eine Analyse der Verschuldungsrestriktionen seit 1871 zeigt, dass die neue deutsche Schuldenbremse die wesentlichen Ausgestaltungsprobleme der alten Regelungen minimiert. Allerdings beeinträchtigt die mangelnde finanzpolitische Eigenverantwortlichkeit der Gebietskörperschaften die polit-ökonomischen Anreize zur Einhaltung der Schuldenbremse und damit zu einer tragfähigen Finanzpolitik.

Einleitung

„Ohnehin sollten wir gegen das Mittelalter schon deshalb den Mund halten, weil jene Zeiten ihren Nachkommen keine Staatsschulden hinterlassen haben.“ Jakob Burckhardt¹

Die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten einigten sich Anfang 2012 auf den Fiskalpakt² zur zukünftigen Sicherstellung von Haushaltsdisziplin und Stabilität. Lediglich das Vereinigte Königreich und Tschechien gehören nicht zu den Unterzeichnern. Dem Vertrag zufolge sollen die Mitgliedsstaaten auf nationaler Ebene eine Schuldenrestriktion einführen, die ähnlich der 2009 beschlossenen deutschen Schuldenbremse einen nahezu ausgeglichenen Haushalt vorsieht. Während eine Ratifizierung des Vertrages durch die nationalen Parlamente in fast allen Ländern erfolgt ist, wurden nationale Schuldenbremsen bisher in etwa der Hälfte der Unterzeichnerstaaten eingeführt. Im Hinblick auf die Verbreitung des „Exportschlagers Schuldenbremse“ soll

die vorliegende Arbeit die Frage beantworten, inwiefern die neue deutsche Schuldenbremse die Staatsverschuldung tatsächlich begrenzen kann bzw. ein Allheilmittel gegen eine nicht nachhaltige Finanzpolitik darstellt. Dabei steht das Vorhaben der Schuldenbremse unter keinem guten Stern: Schon seit Gründung des ersten deutschen Bundesstaates 1871 wurden Gesetze und Verordnungen zur Eindämmung der Staatsverschuldung erlassen. In den 1990er Jahren kamen internationale Verträge hinzu. Deutschland war zwischen 1871 und heute trotzdem zweimal de facto zahlungsunfähig und weist seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland eine ungebrochene Zunahme der nominalen Staatsverschuldung auf. Daraus ergibt sich zum einen die Notwendigkeit einer neuen, effektiven Verschuldungsregel für eine nachhaltige, generationengerechte Finanzpolitik.³ Zum anderen legt die Beobachtung die Erkenntnis nahe, dass auch Anreize zur Einhaltung der Regel gesetzt werden müssen. Eine Untersuchung, inwiefern diese Ziele durch die neue deutsche Schuldenbremse zu erreichen sind, ist Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

Dazu werden die Notwendigkeit einer institutionellen Verschuldungsrestriktion, die damit verbundenen Probleme sowie institutionelle Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt. Sodann wird anhand der zuvor herausgearbeiteten Kriterien die Effektivität der Verschuldungsregeln in Deutschland seit 1871 beleuchtet. Anhand der hierbei aufgezeigten Konstruktionsfehler der früheren Schuldenbremsen wird anschließend die Funktionsweise der neuen Schuldenbremse analysiert. Ein Vergleich mit den Rahmenbedingungen der Schweizer Schuldenbremse zeigt, dass in Deutschland vermutlich ein anderer Effekt von der Schuldenbremse zu erwarten ist als in der Schweiz.

Notwendigkeit einer effektiven Schuldenrestriktion für eine generationengerechte Finanzpolitik

Finanzpolitische Situation in Deutschland seit 1850⁴

Der Trend einer steigenden nominalen Staatsverschuldung ist in Deutschland seit über 160 Jahren fast ungebrochen. So können in diesem Zeitraum nur drei wesentliche Rückgänge beobachtet werden: aufgrund der Kriegsschadenszahlungen von Frankreich 1871 bis 1873 sowie nach den beiden Währungsreformen 1923 bzw. 1948. Abgesehen von den Kriegen zeigt Abbildung 1 insbesondere fünf Phasen einer markant steigenden Schuldenstandsquote.⁵ Jeder dieser Zeiträume ist durch das Auftreten von Wirtschaftskrisen gekennzeichnet: der Gründerkrach von 1873 bis ca. 1890, die Große Depression der frühen 1930er Jahre, die Ölkrisen der 1970er Jahre, die Internetblase der 1990er Jahre und die gegenwärtige Finanz- und Schuldenkrise. Dabei mag es zwar ökonomisch gut fundierte Gründe für eine Verschuldung während den Wirtschaftskrisen geben, es ist aber augenscheinlich, dass es danach nie geschafft wurde, die Schulden durch die Erwirtschaftung von Überschüssen wieder abzutragen. Folglich darf es nicht wundern, dass Deutschland inzwischen bei einem Schuldenstand angekommen ist, der in Friedenszeit niemals höher war: Im Jahr 2010 wurde mit 81,22 Prozent des BIPs ein Rekordniveau erreicht.

Vor Schulden, die man gemacht hat, auch Staatsschulden, kann man nur eine Zeit lang davonlaufen, eingeholt wird man schließlich doch.

/ Milton Friedman /

Der gegenwärtige Schuldenanstieg ist insbesondere auf den Bund zurückzuführen. Sein Anteil an der Gesamtverschuldung erhöhte sich von 40,5 Prozent im Jahr 1974 auf 64 Prozent im Jahr 2010. Der Anteil der Länder stieg in diesem Zeitraum nur von 24,8 Prozent auf 29,8 Prozent an, der Gemeindeanteil sank von 34,7 Prozent auf sechs Prozent. Allerdings kann daraus nicht geschlossen werden, dass die aufgezeigte Schuldendynamik auf die Bundesebene beschränkt bleibt. Vielmehr zeigt eine disag-

gregierte Betrachtung eine sehr heterogene Schuldensituation innerhalb der einzelnen staatlichen Ebenen. Generalisierungen sind dabei nur sehr begrenzt möglich. Es lässt sich lediglich festhalten, dass sich die Haushaltslage in Stadtstaaten meist schlechter als in Flächenstaaten darstellt und Gemeinden insbesondere in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland eine relativ hohe Verschuldung aufweisen.⁶

Vergänglichkeit des Ponzi-Spiels

Die aufgezeigte Situation der Staatsfinanzen in Deutschland legt die Frage der Nachhaltigkeit bzw. Generationengerechtigkeit der öffentlichen Haushalte nahe. Bei steigenden Schulden muss ein zunehmender Anteil des Budgets für den Zins- und Tilgungsdienst in Anspruch genommen werden. Anfangs mag diese Belastung noch kaum merklich sein, da der Schuldendienst nicht aus dem laufenden Haushalt, sondern durch die Aufnahme neuer Schulden bedient wird. Dadurch beschleunigt sich das Staatsschuldenwachstum. Dieser verhängnisvolle Mechanismus des ‚ewigen‘ Umschuldens bzw. des Begleichens fälliger Zins- und Tilgungszahlungen durch die Aufnahme neuer Schulden wird als Ponzi-Spiel bezeichnet.⁷ Da Investoren bei steigender Verschuldung irgendwann das Vertrauen in die Erfüllung der Rückzahlungsverpflichtung des Schuldners verlieren, werden sie diesem – sofern überhaupt noch – nur noch kurzfristige Kredite gegen vergleichsweise hohe Zinssätze gewähren. An diesem Punkt verbleiben den dann lebenden Generationen zwei Optionen:

Erstens, die zukünftigen Generationen versuchen die Schulden, aus denen sie kaum jemals einen Nutzen gezogen haben, zu tilgen.⁸ Dabei werden die (finanzpolitischen) Handlungsspielräume eingeengt, da ein Großteil der jährlichen Haushalte für die gestiegenen Zins- und Tilgungsverpflichtungen aufgewendet werden muss. Dies scheint bis zu dem Punkt, an dem die Investoren das Vertrauen wieder zurückgewinnen jedoch kaum realisierbar.

Zweitens, die zukünftigen Generationen nehmen trotz der hohen Zinsforderungen in kürzeren Abständen immer höhere Kredite auf, um den fälligen Schuldendienst weiterhin zu finanzieren. Dadurch nimmt die Staatsverschuldung jedoch noch schneller zu und das Vertrauen der Investoren sinkt rapide. Dies führt irgendwann zu einer Situation, in der der Schuldner nicht mehr genug Kreditgeber findet, um den fälligen Zins-

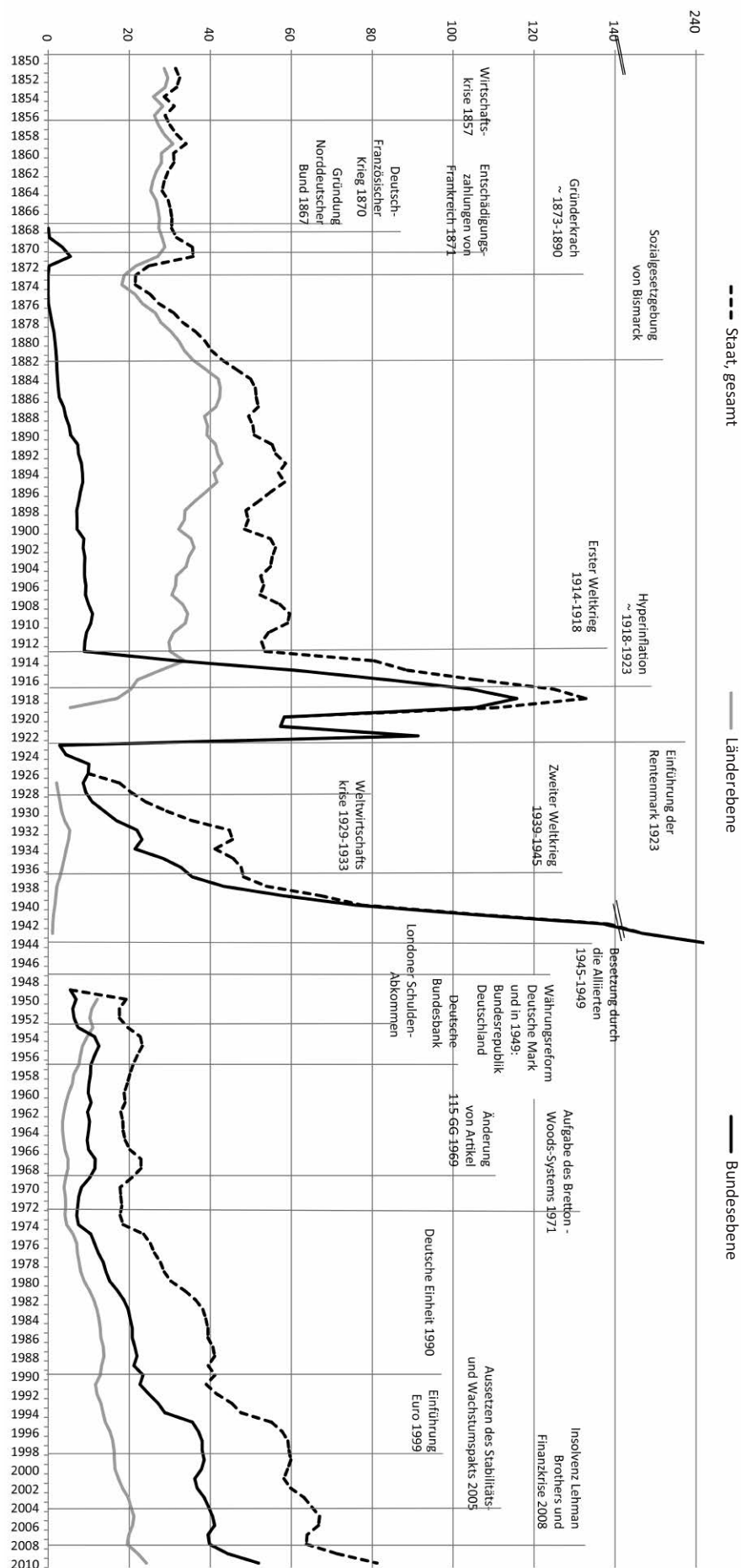


Abbildung 1: Deutsche Staatsverschuldung in Prozent des BIPs, 1850-2010.

Quelle: Burret et al. 2013.

und Tilgungsverpflichtungen nachzukommen. Spätestens an diesem Zeitpunkt ist der Schuldner zahlungsunfähig. Folglich kann das Ponzi-Spiel nicht ewig gespielt werden – auch nicht von Staaten.⁹

Unabhängig des zu Grunde liegenden Szenarios entsteht eine Last für die zukünftigen Generationen: entweder in Form der Schuldentilgung oder in Form von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verwerfungen aufgrund des Staatsbankrotts. Damit ist eine steigende Staatsverschuldung ab einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr tragfähig bzw. nachhaltig und somit auch nicht generationengerecht. Das Erreichen dieses Zeitpunkts hängt dabei wesentlich von den Erwartungen an den Finanzmärkten ab. Hier werden meist abrupt höhere Risikoaufschläge als Kompensation für eine gestiegene erwartete Ausfallwahrscheinlichkeit des Schuldnerlandes gefordert.¹⁰ Der Zeitpunkt der (nahenden) Zahlungsunfähigkeit ist somit kaum zu prognostizieren. Als Beleg für die abrupten Änderungen der Erwartungen am Finanzmarkt kann die sprunghafte Veränderung der Zinsdifferenz zwischen deutschen und anderen europäischen Staatsanleihen im Verlauf der Schuldenkrise gesehen werden (Abbildung 2, rechter Rand). Die Risikoaufschläge für

unfähigkeit kaum abschätzbar ist, so ist doch eine Aussage über die Notwendigkeit einer Haushaltskonsolidierung und damit der Tragfähigkeit bzw. Generationengerechtigkeit der Staatsfinanzen möglich. Zur Einschätzung dieses Sachverhalts findet häufig ein auf Domar zurückgehendes Konzept Anwendung.¹¹ Demnach bleibt die Staatsverschuldung „within manageable limits“, solange die nominale Wachstumsrate des nominalen BIPs (y_t) langfristig höher oder gleich dem Nominalzins (i_t) ist, der auf die aufgenommenen Staatsschulden gezahlt werden muss. Unter der Annahme eines ausgeglichenen Haushalts steigt damit die Schuldenquote (Staatsverschuldung/Bruttoinlandsprodukt) schon deshalb nicht, da der Zähler nicht schneller ansteigt als der Nenner. Formal lässt sich dieser Sachverhalt folgendermaßen darstellen: Angenommen es werden nur einjährige Anleihen ausgegeben, d_t sei der Budgetüberschuss bzw. das -defizit (ohne Zinsausgaben), b_t die Schuldenstandsquote und t die jeweilige Periode, dann kann das Domar-Modell ausgedrückt werden als:

$$-d_t + (1 + i_t)/(1 + y_t) * b_{t-1} = b_t.$$

Die Gleichung verdeutlicht, dass sich die gegenwärtige Schuldenquote (b_t) selbst bei

tuation ist nicht nachhaltig – es findet ein Ponzi-Spiel statt. Andersherum kann die Staatsschuldenquote selbst bei einem Haushaltsdefizit konstant gehalten werden, solange $y > i$ gilt.

Die Politik der öffentlichen Verschuldung hat nach und nach jeden Staat geschwächt, der sich ihrer bedient hat.
/ Adam Smith /

Diese Herleitung ermöglicht es, die Notwendigkeit einer Haushaltskonsolidierung und damit die Generationengerechtigkeit bzw. Nachhaltigkeit von Staatsfinanzen zu überprüfen. Dazu werden im Folgenden die Zinssätze für zehnjährige Bundesanleihen mit den Wachstumsraten des deutschen BIPs verglichen. Dies erfolgt hinsichtlich des Zeitraums vor dem Ersten Weltkrieg (1871 bis 1913) sowie für die beiden Nachkriegsperioden 1951 bis 1969 und 1970 bis 2010. Die Zeitreihe für die Bundesrepublik Deutschland wurde in zwei Perioden unterteilt, da im Jahr 1969 eine bedeutende institutionelle Änderung stattgefunden hat. In der Zeit des Deutschen Kaiserreichs lassen die jährlichen Daten keine eindeutige Schlussfolgerung zu (Abbildung 3a). Allerdings zeigt die Betrachtung der durchschnittlichen Zinsen und Wachstumsraten, dass die Finanzpolitik kaum nachhaltig war. In der zweiten Untersuchungsperiode zwischen Gründung der Bundesrepublik Deutschland und Ende der 1960er Jahre lag die Wachstumsrate des BIPs meist über dem Nominalzins (Abbildung 3b). Das gilt insbesondere bei Betrachtung der durchschnittlichen Werte und deutet damit auf eine nachhaltige Finanzpolitik hin. Diese beruhte jedoch kaum auf der Erwirtschaftung von Budgetüberschüssen – die nominale Verschuldung ist in dieser Periode um über 485 Prozent gestiegen – sondern vielmehr auf den hohen Wachstumsraten des BIPs während des „Deutschen Wirtschaftswunders“.

Im Gegensatz dazu steht das Ergebnis des dritten Untersuchungszeitraums (1970 bis 2010), insbesondere ab dem Jahr 1974: Wie aus Abbildung 3c hervorgeht, lagen die Wachstumsraten des BIPs in den meisten Jahren zwischen 1974 und 2010 unterhalb des Nominalzinses. Dies wird bei Betrachtung der Durchschnittswerte bestätigt und lässt auf eine nicht nachhaltige Finanzpolitik schließen. Feld weist darauf hin, dass sich für die gesamte Nachkriegsperiode ein ähn-

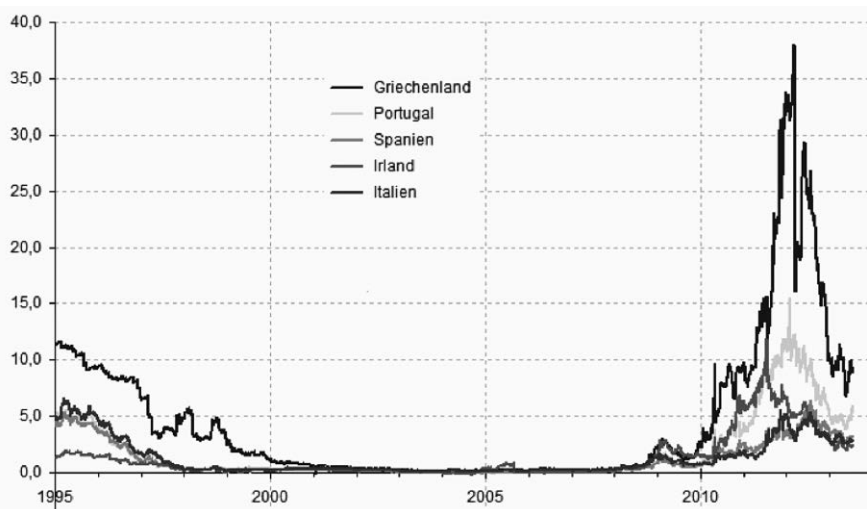


Abbildung 2: Zinsdifferenz zur Rendite zehnjähriger deutscher Staatsanleihen.
Quelle: Markt-Daten.de

Griechenland, Portugal und Irland sind dabei auf ein Niveau gestiegen, das diese Länder von einer Refinanzierung über den Kapitalmarkt de facto ausschloss. Ein Staatsbankrott wurde lediglich durch den finanziellen Beistand anderer Staaten des Euro-Raums verhindert.

Nachhaltige Staatsfinanzen nach Domar
Wenngleich der Zeitpunkt einer Zahlungs-

einem ausgeglichenen Haushalt ($d_t = 0$) erhöht, wenn der Zins ($1 + i_t$) die Wachstumsrate des BIPs ($1 + y_t$) übersteigt. Unter der Annahme $i > y$ ist eine Finanzpolitik damit nur nachhaltig, wenn ausreichend Überschüsse ($d_t > 0$) erwirtschaftet werden, also eine Haushaltskonsolidierung durchgeführt wird. Kommt es anstelle von Budgetüberschüssen zu anhaltenden Defiziten, steigt die Schuldenquote immer weiter an. Eine solche Si-

licher Befund feststellen lässt, wenn neben den Zinsen für zehnjährige Staatsanleihen auch kürzere Laufzeiten Berücksichtigung finden.¹² Mit Zinsen oberhalb des Wirtschaftswachstums ist eine langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte nur gegeben, wenn Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet werden.¹³ Die nominale Staatsverschuldung ist in der Bundesrepublik

Deutschland jedoch jedes Jahr gestiegen. Seit 1970 wurden lediglich im Jahr 2000 (Versteigerung der UMTS-Lizenzen) und 2007 (hohe Beteiligungsverkäufe) Budgetüberschüsse ausgewiesen. Hieraus kann die Erkenntnis gezogen werden, dass eine Haushaltskonsolidierung dringend erforderlich ist, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen langfristig zu gewährleisten.¹⁴

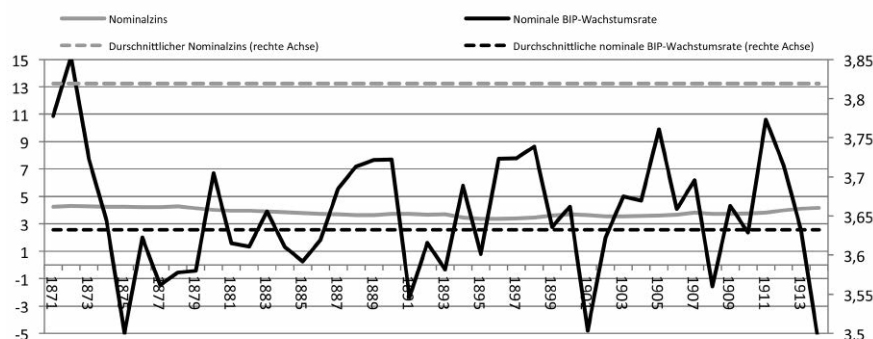


Abbildung 3a: Notwendigkeit einer Haushaltskonsolidierung 1871-1913 in Prozent.

Quelle: Burret et al. 2013.

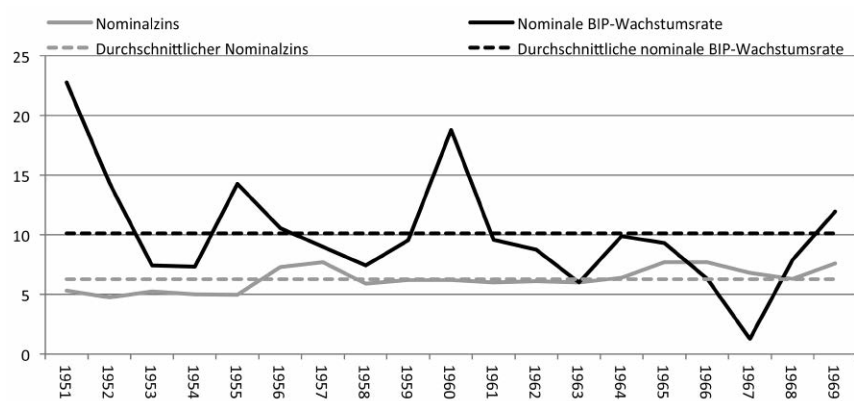


Abbildung 3b: Notwendigkeit einer Haushaltskonsolidierung 1951-1969 in Prozent.

Quelle: Burret et al. 2013.

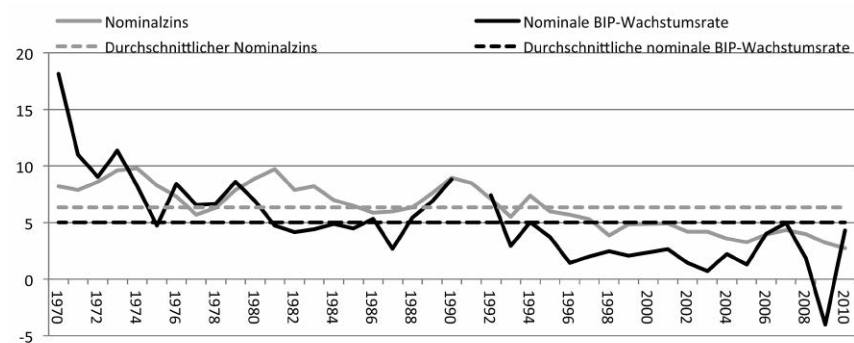


Abbildung 3c: Notwendigkeit einer Haushaltskonsolidierung 1970-2010 in Prozent. Das BIP-Wachstum für 1991 wird nicht dargestellt und fließt auch nicht in die Durchschnittsberechnung ein, da die Wiedervereinigung diesen Datenpunkt verzerrt. Quelle: Burret et al. 2013.

Neben der Einengung der Handlungsspielräume aufgrund zunehmender Zins- und Tilgungsverpflichtungen werden die zukünftigen Haushalte durch steigende Ausgaben aufgrund der demografischen Entwicklung belastet. In Deutschland ist die Gesetzliche Rentenversicherung umlagefinanziert, das heißt die gegenwärtigen Beitragszahler finanzieren die gegenwärtigen Rentempfänger. Auch die Kranken- und Pflegeversicherung folgt dieser Finanzierungsmethode. Da die Anzahl an Rentnern und Pflegebedürftigen in Deutschland zunimmt und die Erwerbspersonenzahl gleichzeitig sinkt, müssen die Kosten des demografischen Wandels von immer weniger Bürgern getragen werden: 2010 kamen in Deutschland bereits auf jede Erwerbsperson 0,4 Nichterwerbspersonen über 65 Jahre, bis 2030 sollen es nach Berechnungen der Europäischen Kommission 0,55 und bis 2040 0,67 sein. Vor diesem Hintergrund ist die Konsolidierung der Staatsfinanzen in Zukunft nicht leichter zu bewältigen und sollte daher nicht weiter aufgeschoben werden. Dies gilt insbesondere angesichts der rekordverdächtigen Steuereinnahmen der letzten Jahre.

Wachstums- oder Austeritätspolitik

In der gegenwärtigen Schuldenkrise wird die Forderung immer lauter, auf Förderung des Wirtschaftswachstums statt auf Austeritätspolitik zu setzen. Die Verfolgung der Wachstumsstrategie bedeutet für den Staat aber höhere Ausgaben und damit vermutlich weitere Haushaltsdefizite. Eine solche Politik müsste ein Wachstum schaffen, das langfristig über dem Nominalzins liegt, damit die Staatsfinanzen tragfähig bleiben. Dies wurde in Deutschland, wie gezeigt, zumindest seit 1974 höchstens in vereinzelten Jahren erreicht. Eine Erklärung, warum dies nun anscheinend in Betracht gezogen wird, bleiben die Vertreter der Wachstumsforderung schuldig. Zudem zeigen empirische Untersuchungen, dass steigende Staatsschulden das Wachstum bremsen. Dies gilt in Industrienationen insbesondere, wenn die Schuldenquote einen bestimmten Grenzwert überschreitet. Je nach Land liegt dieser Grenzwert wohl zwischen 60 Prozent und 100 Prozent.¹⁵ Die meisten Länder des Euro-Raums befinden sich seit längerem innerhalb dieser Gefahrenzone. Damit ist es zu bezweifeln, dass eine Wachstums- statt Austeritätspolitik bei der derzeitigen Lage der öffentlichen Haushalte und den steigenden Kosten des demografischen Wandels mit

einer generationengerechten, nachhaltigen Finanzpolitik zu vereinbaren ist.

Polit-ökonomische Verschuldungsanreize

In diesem Abschnitt soll untersucht werden, inwiefern polit-ökonomische Ansätze zur Erklärung des aufgezeigten Trends steigen-der Staatsschulden einen Beitrag leisten können und welche Schlussfolgerungen sich daraus für eine solide Finanzpolitik ergeben. Dabei soll der Erklärungsgehalt rein ökonomischer Faktoren nicht verkannt werden, wohl aber können diese die Zunahme der Staatsverschuldung nur unzureichend begründen.¹⁶ Wie Abbildung 1 zeigt, kann die Zunahme der Staatsschulden in Deutschland durch außergewöhnliche Ereignisse (z.B. Kriege, Wiedervereinigung, Wirtschaftskrisen) und Änderungen der Rahmenbedingungen (z.B. Währungsreform) zumindest teilweise erklärt werden. Warum aber die aufgebauten Haushaltsdefizite auch in Jahren der konjunkturellen Erholung kaum jemals abgebaut wurden, obwohl dies den zukünftigen finanzpolitischen Spielraum erhöhen würde, kann unter rein ökonomischer Betrachtung nicht geklärt werden. Zwar ist es der Steuerglättungstheorie zufolge sachgerecht, Defizite zuzulassen und damit nicht unmittelbar auf einen schwankenden Finanzierungsbedarf des Staates mit Steueranpassungen zu reagieren,¹⁷ aber es kann auch hieraus kein trendmäßiger Verschuldungsanstieg erklärt werden. Die gegenwärtige Diskussion in Deutschland über strukturelle Mehrausgaben wie das Betreuungsgeld und die Zuschussrente verdeutlicht das zugrundeliegende Problem: Den politischen Akteuren fällt es schwer, in Zeiten wirtschaftlicher Erholung zu konsolidieren – dies gilt im Falle Deutschlands selbst angesichts der europäischen Schuldenkrise, der Vorgaben der Schuldenbremse und sprudelnder Steuereinnahmen.

Einen Versuch zur Erklärung dieses Dilemmas unternimmt die Neue Politische Ökonomie. Diesem Ansatz zufolge sind öffentliche Haushaltsdefizite häufig das Ergebnis der Regeln unter denen eigeninteressierte und damit wiederwahlorientierte politische Akteure handeln. Buchanan und Tullock haben dabei das Problem fiskalischer Allmende hervorgehoben.¹⁸ Für rational handelnde Politiker existieren Anreize, zwecks Machterhalts Sonderinteressen zu bedienen, deren Nutzen nur kleinen, privilegierten Gruppen zu Gute kommt. Die Kosten werden dabei „unmerklich“ auf die

heutigen und zukünftigen Steuerzahler verteilt. Dadurch wird die Staatsstätigkeit aus-gebreitet und die öffentlichen Einnahmen werden übernutzt. Es kommt zu Haushaltsdefiziten. Damit ähnelt Staatsverschuldung, verstanden als externer Effekt, dessen Nutznießer und Kostenträger personell auseinanderfallen, dem ökonomischen Problem bei Allmendegütern. Die Staatsfinanzen werden, wie z.B. die Hochseefischgründe, übernutzt, da jeder nur seinen Nutzen bzw. Vorteil im Auge hat.¹⁹ So wie der Fischbestand abnimmt und schließlich erschöpft wird, schränkt Staatsverschuldung die Handlungsspielräume zukünftiger Generationen immer weiter ein. Die Neigung der Politiker zur Schuldenfinanzierung wurde bereits vor Adam Smith und David Ricardo durch David Hume erkannt, als er auf die verführerische Möglichkeit hindeutete, durch Staatsverschuldung ‚den großen Mann‘ zu spielen, ohne dabei die Bürger mit hohen Steuern zu ärgern. Er folgerte, dass „die Praxis des Schuldenmachens (...) daher fast unfehlbar von jeder Regierung missbraucht“ wird.²⁰

Neue Schulden zu machen ist nicht die feine Art, die alten Schulden auszugleichen.

/ George Washington /

Das Problem der fiskalischen Allmende erodiert zudem potentielle Konsolidierungsbemühungen. Da jede Interessensgruppe Ausgabensenkungen bzw. Steuererhöhungen bei sich vermeiden will, sind diese bereit, Ressourcen auf unproduktive Lobbyarbeit zu verwenden. Die Parteien werden versuchen, ihre jeweiligen Wählergruppen zu schützen. Analog hierzu versuchen die einzelnen Ministerien, Verwaltungen und Jurisdiktionen mögliche Sparmaßnahmen in ihrem Bereich abzuwenden. Eine breite Konsolidierung wird damit letztlich unterbunden. Dementsprechend werden Mehreinnahmen in konjunkturellen Aufschwüngen nicht zur Haushaltskonsolidierung verwendet, sondern zur Befriedigung weiterer Sonderinteressen verausgabt. Die so entstandenen Mehrausgaben werden in wirtschaftlichen Abschwüngen nur selten wieder gekürzt. Stattdessen ist eine Finanzierung durch Verschuldung politisch attraktiv. Den Nutzen der schuldenfinanzierten Ausgaben haben gegenwärtige Interessensgruppen, Politiker und Wähler, die zukünftigen Generationen bilden hingegen die Kostenträger. Die so aufgebürdete Last der zukünftigen Bürger

bleibt im politischen Prozess weitestgehend unberücksichtigt, da diese noch keine Stimme haben. Die intertemporale Streuung der Finanzierungslast beschneidet Kirchhof zufolge die Eigentumsrechte von noch nicht geborenen Generationen durch eine zukünftige Enteignung des Geldvermögens.²¹ Ein föderaler Staatsaufbau kann das Problem fiskalischer Allmende verstärken, sofern die einzelnen Gebietskörperschaften keine ausreichende finanzielle Eigenverantwortung tragen. So erhöht die Möglichkeit, Schulden auf die anderen Jurisdiktionen und den Zentralstaat abzuwälzen, die subnationalen Verschuldungsanreize. Ein solches geografisches Auseinanderfallen von Nutznießer und Kostenträger kann auch Folge einer mangelnden Einnahmeautonomie und eines weitreichenden Transfersystems sein. Damit hängen die Auswirkungen der polit-ökonomischen Fehlanreize auf die Staatsverschuldung wesentlich von den institutionellen Rahmenbedingungen ab.²²

Verschuldungsrestriktionen – ein Selbstbindungsdilemma

Im vorherigen Abschnitt wurde aufgezeigt, dass die Schuldenentwicklung durch ökonomische und polit-ökonomische Faktoren zu erklären ist. Dies macht es notwendig, Institutionen zu untersuchen, die das eigeninteressierte politische Handeln in geordnete Bahnen lenken, soll heißen eine nachhaltige, generationengerechte Finanzpolitik ermöglichen.

Zur Abmilderung des Problems der Übernutzung fiskalischer Ressourcen müssen sich die politischen Akteure, analog zu Odysseus, „selbstbinden“, um so den polit-ökonomischen (Fehl-)Anreizen nicht nachzugeben und das „Staatschiff“ nicht an die Klippen zu fahren. Generell sind dazu formale Beschränkungen des Haushaltsdefizits geeignet.²³ Damit eine solche Schuldenrestriktion nicht einfach abgeändert werden kann, sollte sie in der Verfassung festgeschrieben werden und obligatorische Referenden bei Reformen benötigen.

Ein per se-Verbot von Verschuldung ist allerdings nicht sinnvoll. Es muss – und darüber besteht breiter Konsens – genug Flexibilität für das Wirken der automatischen Stabilisatoren, also den zyklischen Schwankungen von Steuereinnahmen und Staatsausgaben, zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung gegeben sein. Weitere Flexibilität sollte vorhanden sein, um auf unerwartete schwere Krisen bzw. Notfälle fiskalpolitisch reagieren zu können. Weil die Umstände

einer Notsituation allerdings unerwartet und unsicher sind, ist eine klare Definition sowie Bestimmung aller möglichen Situationen kaum realisierbar. Dies eröffnet den politischen Akteuren die Möglichkeit, durch kreative Interpretation der Ausnahmetatbestände diese zu umgehen oder aufzuweichen, um so ihre Position zu verbessern. Schon bewusst falsche Prognosen bestimmter Parameter (z.B. Einnahmen und Ausgaben) können es ermöglichen, sich auf unerwartete Umstände zu berufen und eine Ausnahmeregelung zu nutzen. Zudem erlaubt Creative-Accounting, also die Verfälschung und Vertuschung von Daten, eine de jure Einhaltung der Verschuldungsregel bei einer „de facto“ Abweichung. Dies kann beispielhaft an der Fälschung der Statistiken in Griechenland oder der Ausgliederung bestimmter Ausgaben in Nebenhaushalte bzw. „Sondervermögen“ in Deutschland, die meist nicht in die Defizitberechnung einfließen, verdeutlicht werden.²⁴

Es entsteht eine Dilemmasituation, das „Selbstbindungs-dilemma“: Auf der einen Seite können sich Regierungen aufgrund polit-ökonomischer Anreize, Verschuldungsregeln zu umgehen, nur unter Aufgabe der fiskalischen Flexibilität tatsächlich und glaubhaft „selbstbinden“. Auf der anderen Seite bedingt aber die Komplexität der Anforderungen an die Finanzpolitik die Existenz gewisser Spielräume, sodass eine strikte Regelbindung ohne Ausnahmen auf Dauer nicht glaubhaft sein kann. Dabei stellt die Durchsetzung und Kontrolle bzw. Überwachung von Regeln und deren Ausnahmetatbeständen das grundlegende Problem dar.²⁵ Diese Aufgabe sollte eine möglichst unabhängige Institution wahrnehmen, sodass die potentiellen Regelbrecher („Täter“) keine Möglichkeit haben Druck auf die Durchsetzungsinstanz („Richter“) auszuüben. Analog hierzu haben die politisch verführerischen Möglichkeiten der Geldpolitik zu der Unabhängigkeit der Zentralbanken geführt. Schwache Durchsetzungsmechanismen sind z.B. für das Versagen der Verschuldungsrestriktionen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP), der ausufernde Staatsfinanzen im Euro-Raum verhindern sollte, mitverantwortlich. Da die „Täter“ auch gleichzeitig die „Richter“ sind, wurden die im SWP vorgesehenen Sanktionen trotz häufigem Verstoß nie verhängt, stattdessen verständigte man sich meist auf das Vorliegen von Ausnahmesituationen. Aufgrund der mangelnden Glaubwürdigkeit, Ausnahmeregelungen tatsächlich nur in Notfällen zu

nutzen, ist es für den Philosophen Agamben kennzeichnend für konstitutionelle Demokratien, einen „(...) permanenten Notstand zu schaffen.“²⁶

Im Unterschied zu den Alpen ist der internationale Schuldenberg vulkanischen Ursprungs: er ist in ganz kurzer Zeit entstanden.

/ Helmut Mayer /

Um das Problem der Täter-Richter-Konstellation zu vermeiden, wäre ein Sanktionsautomatismus denkbar. Dieser könnte bei Verstoß gegen die Verschuldungsregeln zu automatischen Ausgabekürzungen oder Steuererhöhungen, die einem verpflichtenden Tilgungsplan folgen, führen. Allerdings erhöht ein solcher Automatismus die Anreize, die Regelungen und Sanktionen durch die ungerechtfertigte Nutzung von Ausnahmetatbeständen oder Creative-Accounting zu umgehen. Die Bevölkerung kann dabei kraft ihrer Stimme nur als Kontrollinstanz dienen, wenn die Verschuldungsregel einfach, transparent und nachvollziehbar ausgestaltet ist. Um die Möglichkeiten der Umgehung und Vertuschung zu reduzieren, sollte eine Schuldenregel zudem möglichst auf allen Staatsebenen eingeführt werden und alle staatlichen Aktivitäten (z.B. Nebenhaushalte, Sozialversicherungen, öffentliche Unternehmen etc.) umfassen.

Flankierende Institutionen

Die Finanzpolitik einer unabhängigen Kontrolle mit Sanktionsbefugnissen zu unterwerfen, ist politisch kaum durchsetzbar und demokratisch fragwürdig, da ein Teil der Souveränität abgegeben wird. Daher sollten den politischen Akteuren inhärente Anreize zur Einhaltung einer Schuldenregel gesetzt werden. Dazu ist es notwendig, dass die Gebietskörperschaften in Föderalstaaten die alleinige Verantwortung für ihre finanzielle Situation tragen. Dies kann insbesondere durch dezentrale Finanzautonomie und eine sogenannte No-Bailout-Klausel, die eine Schuldenübernahme bzw. Haftung durch Dritte im Falle einer Zahlungsunfähigkeit untersagt, erreicht werden. Ferner können Finanzreferenden die polit-ökonomischen Verschuldungsanreize hemmen.

Dezentrale Einnahmeautonomie

Steuerautonomie ermöglicht den Jurisdiktionen, flexibel auf Veränderungen der Haushaltslage sowie der Bürgerpräferenzen zu reagieren, ohne dabei die Schuldenre-

striktion zu verletzen bzw. zu „dehnen“. Zudem entsteht durch dezentrale Einnahmeautonomie ein fiskalischer Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften. Dieser erlaubt den Wählern, Nutzen und Kosten politischer Maßnahmen besser abzuschätzen und erhöht somit ihre Souveränität. Die Kreise der Nutznießer, Steuerzahler und Entscheidungsträger decken sich damit weitgehend. Es liegt eine sogenannte institutionelle Kongruenz vor.²⁷ Da die gegenwärtigen Stimmbürger eher die Interessen zukünftiger Bürger beachten als dies kurzfristig orientierte Politiker tun, kann eine höhere Souveränität der Wähler zu einer niedrigeren Verschuldung führen. Zudem werden die Anreize zur Bedienung von Sonderinteressen auf Kosten aller Jurisdiktionsmitglieder durch die Möglichkeit der Bürger, in andere Gebietskörperschaften mit vorteilhafteren Steuer-Leistungs-Paketen abzuwandern, gehemmt. Dies vermindert ebenfalls die Staatsausgaben sowie die Verschuldung. Empirische Studien belegen, dass fiskalischer Wettbewerb meist zu einem kleineren Staatssektor führt.²⁸ Aufgrund der Vergleichsmöglichkeiten können die Stimmbürger zudem besser als Kontrollinstanz über eine Regeleinhaltung entscheiden. So ist es wahrscheinlich kaum gerechtfertigt, wenn sich Politiker auf den Ausnahmetatbestand einer schweren Wirtschaftskrise berufen, solange benachbarte Jurisdiktionen vergleichbare Verschuldungsrestriktionen problemlos einhalten können. Da die politischen Akteure ihre Glaubwürdigkeit wohl nicht verlieren wollen, werden ihnen damit inhärente Anreize zur Regeleinhaltung gesetzt.

Ein weitgehend egalisierender Finanzausgleich hemmt den fiskalischen Wettbewerb und wirkt damit entgegengesetzt. Die institutionelle Kongruenz wird geschwächt. Werden zusätzliche Einnahmen größtenteils wegverteilt, erodieren die Anreize der Gebirgländer solche zu erwirtschaften, z.B. durch die Bekämpfung von Schwarzarbeit oder durch die Pflege der Steuerbasis.²⁹ Auf der anderen Seite sinken die Anreize der Nehmerländer, sich aus eigener Kraft aus der Abhängigkeit der Ausgleichszahlungen zu befreien, denn steigende Einnahmen bedeuten weniger Transfers. Eine Einnahmequelle, die sich meist nicht auf die Transferhöhe auswirkt, bildet jedoch die Verschuldung. Damit kann eine Jurisdiktion ohne ihre wirtschaftliche oder finanzielle Position zu verbessern, ein hohes Maß an öffentlichen Leistungen bereitstellen und Privilegienin-

teressen befriedigen – finanziert durch Transfers und Verschuldung. Eine Umgehung bzw. „Dehnung“ der Verschuldungsregel wird hierbei durch die Stimmbürger wohl nicht so schnell abgestraft, da die Gebietskörperschaften sich auf ihre wirtschaftliche Schwäche als Grund für Haushaltsdefizite berufen können. Somit bewirkt ein stark egalisierender Finanzausgleich eine Reduktion der Eigenverantwortlichkeit und gibt weitere Verschuldungsanreize. Theoretische und empirische Studien legen die Existenz solcher Effekte nahe.³⁰

No-Bailout-Klausel und Insolvenzordnung

Neben mangelnder Fiskalautonomie erhöht insbesondere eine fehlende oder unglaubliche No-Bailout-Klausel die polit-ökonomischen Anreize zur Schuldenfinanzierung. Denn während lokale öffentliche Verschuldung vornehmlich lokalen Nutzen stiftet, können die Kosten im Falle einer Überschuldung durch einen Bailout vergemeinschaftet werden (institutionelle Inkongruenz). Eine solche Übernahme von Verbindlichkeiten durch eine übergeordnete Gebietskörperschaft antizipieren die Investoren. Sie fordern daher keinen adäquaten Risikoaufschlag bei steigender Verschuldung bzw. steigendem Insolvenzrisiko untergeordneter Gebietskörperschaften. Dadurch fehlt eine frühzeitige Disziplinierung der lokal agierenden Politiker durch den Markt. Steigende Risikoprämien würden hingegen, aufgrund höherer Zinsausgaben und damit einer Einschränkung des (zukünftigen) finanzpolitischen Spielraums, eine Abstrafung durch die Stimmbürger und somit einer frühzeitigen Disziplinierung der Politiker fördern. Empirische Studien belegen den Effekt einer No-Bailout-Klausel auf die Risikoaufschläge und subnationalen Defizite.³¹ Die fehlende disziplinierende Wirkung des Marktes auf das Schuldenverhalten zeigt sich in der gegenwärtigen Schuldenkrise. Nach der Einführung des Euros sind die Risikoprämien auf Staatsanleihen in den südeuropäischen Ländern gesunken (Abbildung 2).³² Dies ermöglichte den Ländern, sich stärker zu verschulden.

Die öffentliche Verschuldung ist die schrecklichste Geißel, die je zur Plage der Nation erfunden wurde.

/ David Ricardo /

Zusätzlich zu einer No-Bailout-Klausel ist eine Insolvenzordnung für die Gebietskörperschaften bzw. Staaten notwendig. Nur

wenn die Gläubiger über den Prozess bei Insolvenz informiert sind, haben sie eine Grundlage, auf der sie das Kreditrisiko adäquat bepreisen können. Zudem erhöht eine Insolvenzordnung die Glaubwürdigkeit von No-Bailout-Regeln: Ohne ein gesichertes Verfahren für überschuldete Staaten und Gebietskörperschaften können aufgrund von too-big-to-fail- bzw. too-connected-to-fail-Problemen Finanzhilfen trotz No-Bailout-Klausel notwendig erscheinen.³³ Dies belegt wiederum die Eurokrise, in der insbesondere aus Angst vor einer krisenhaften Ansteckung weiterer Staaten de facto gegen die No-Bailout-Klausel des Artikels 125 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) verstoßen und finanzieller Beistand gewährt wurde.

Finanzreferenden

Finanzreferenden, also die Befragung der in den jeweiligen Jurisdiktionen wohnenden Bürger zu bestimmten Ausgabeprojekten, können zu einer frühzeitigen Disziplinierung der politischen Akteure führen, da sie die Bedienung von Sonderinteressen einschränken und die Souveränität der Bürger stärken. Zudem werden die Bürger direkter mit den Kosten einzelner Maßnahmen konfrontiert, sodass die Realisation von nur tatsächlich notwendigen Projekten wahrscheinlich wird (Stärkung der institutionellen Kongruenz). Ferner ist eine Beachtung der Interessen von zukünftigen Generationen durch die Bürger wiederum wahrscheinlicher als durch die kurzfristig orientierten Politiker. Ein Beleg hierfür kann in der hohen Befürwortung (85 Prozent der Teilnehmer) der Schweizer Schuldenbremse in einer Volksabstimmung Ende 2001 gesehen werden. Empirische Studien finden Evidenz für eine hemmende Wirkung von direktdemokratischen Institutionen auf die öffentliche Verschuldung und insbesondere die Staatsausgaben.³⁴

Zwischenfazit

Es zeigt sich also, dass eine Verschuldungsregel eine gewisse Flexibilität mittels Ausnahmetatbeständen zulassen muss, um langfristig glaubwürdig zu sein. Eine ungerechtfertigte Nutzung der Ausnahmen sowie der Umgehungs- und Vertuschungsmöglichkeiten ist aufgrund polit-ökonomischer Verschuldungsanreize jedoch wahrscheinlich. Daher können solide Haushalte durch eine Verschuldungsrestriktion nur erwartet werden, wenn der Regelrahmen auch polit-ökonomische Anreize zur Einhaltung der

Restriktion setzt. Dazu muss die Schuldenregel einen Verfassungsrang erhalten sowie einfach, transparent, nachvollziehbar und möglichst umfassend ausgestaltet sein. Die Ausnahmetatbestände müssen dabei möglichst präzise gefasst und ein verbindlicher Tilgungsplan muss vorgeschrieben werden. Da eine Überwachung und Durchsetzung der Regelungen und potentieller Sanktionen durch eine unabhängige Instanz in Demokratien kaum möglich ist, sind flankierende Institutionen, die inhärente Anreize zur Einhaltung setzen, notwendig. Hierbei sind insbesondere eine Fiskalautonomie, eine Haftungsbeschränkung in Form einer No-Bailout-Klausel (inklusive Insolvenzordnung) und direktdemokratische Institutionen zu nennen. Dadurch kann eine weitgehende institutionelle Kongruenz zwischen Entscheidungsträger, Nutznießer und Steuerzahler hergestellt und somit das Problem der fiskalischen Allmende reduziert und die Verschuldungsanreize gesenkt werden.³⁵

Bisherige Verschuldungsrestriktionen in Deutschland

Dieser Abschnitt untersucht anhand anekdotischer Evidenz, inwiefern die verschiedenen Verschuldungsrestriktionen in Deutschland die Staatsverschuldung tatsächlich einschränken konnten. Dazu werden die entsprechenden Regelausgestaltungen und institutionellen Rahmenbedingungen jeweils kurz dargestellt.

Deutsches Kaiserreich

Institutionelle Rahmenbedingungen

Mit Gründung des deutschen Kaiserreichs 1871 entstand der erste deutsche Nationalstaat. Die politische Macht des Reiches war allerdings begrenzt. So wurde die Legislative durch den Bundesrat dominiert, welcher ein Veto hinsichtlich der Reichsgesetzgebung inklusive der Steuern hatte und den Reichstag auflösen konnte. Artikel 73 der neuen Verfassung des Kaiserreichs limitierte die Möglichkeit der Staatsverschuldung auf „Fälle eines außerordentlichen Bedürfnisses“. Im ordentlichen Haushalt konnte sich das Reich allerdings erst gar nicht verschulden, da dieser durch sogenannte Matrikularbeiträge, die bevölkerungsabhängig von den Einzelstaaten entrichtet wurden, ausgeglichen werden musste. Damit war eine Verschuldung nur im außerordentlichen Budget möglich. Der Bundesstaat hatte also Anreize, seine Tätigkeiten auszuweiten, die dabei entstehenden Ausgaben als „ordentliche“ zu de-

klarieren und die Zahllast damit auf die Länder abzuwälzen. Der Anstieg der Matrikularbeiträge von 1874 bis 1879 um 40 Prozent kann als Beleg hierfür gesehen werden.³⁶ Diese Form des Fiskalföderalismus verdeutlicht das Problem der fiskalischen Allmende: Die Anreize für einen soliden Staatshaushalt werden durch die Möglichkeit, via Transfers (Matrikularbeiträge) auf die fiskalischen Ressourcen Dritter (Länder) zuzugreifen, erodiert. Die Länderfinanzen wurden überlastet – analog zu dem Beispiel der Überfischung der Hochseegründe. Die Schuldenrestriktion des Artikels 73 war dabei kaum wirksam, da sie wesentliche Spielräume ließ. Zum einen bezog sich die Beschränkung nur auf das Reich, nicht auf seine Gliedstaaten. Damit war diesen eine Verschuldung weiterhin unbegrenzt erlaubt.³⁷ Zum anderen wirkte Artikel 73 selbst auf Reichsebene nur begrenzt: Es fehlte eine exakte Definition des Tatbestandes eines „außerordentlichen Bedürfnisses“ oder ein bindender Tilgungsplan. Zudem war der Ausrufung eines solchen Bedürfnisses keine hohe parlamentarische Hürde, wie z.B. das Erreichen einer Zweidrittelmehrheit, gesetzt.

Entwicklung der öffentlichen Verschuldung im Deutschen Kaiserreich

In den Jahren nach Ende des Deutsch-Französischen Krieges 1871 kam es aufgrund französischer Reparationszahlungen zu einer Schuldentilgung auf Bundes- und Länderebene. Auf die darauffolgende wirtschaftliche Boomphase der Gründerzeit folgte ab ca. 1873 eine konjunkturelle Abkühlung, die fast drei Dekaden anhaltende Gründerkrise. Diese Weltwirtschaftskrise führte zu Massenbankrotten (knapp 80 Prozent der nach 1870 neugegründeten Unternehmen wurde zahlungsunfähig), schweren Kursverlusten (viele Aktien verloren bis zu 90 Prozent ihres Wertes) und Bankenzusammenbrüchen.³⁸ Damit kann die kurz nach der Reichsgründung kontinuierlich steigende Staatsverschuldung durchaus auf eine „außerordentliche Situation“ aufgrund eines konjunkturellen Abschwungs zurückgeführt werden. Allerdings sollte eine nachhaltige Finanzpolitik die entstandenen Defizite im konjunkturellen Verlauf wieder ausgleichen. Eine solche Entwicklung ist aus Abbildung 1 nicht zu erkennen. Es ist allerdings evident, dass die Verschuldung der Länder weitaus schneller anstieg als jene des Reichs. Dies beruhte vermutlich weniger auf der gesetzlichen Schuldenrestriktion auf Reichs-

ebene, sondern vielmehr auf der Belastung der Länderfinanzen durch die Matrikularbeiträge und die daraus folgende Entlastung des Reiches.

Verschuldung ist nichts weiter als vorgezogener Konsum, der in der Zukunft ausfällt.

/ Hjalmar Schacht /

In der Periode von 1890 bis 1913 pendelte die Verschuldungsquote um 54 Prozent. Tatsächlich nahm die nominale Gesamtverschuldung in diesem Zeitraum aber um 148 Prozent zu, wobei der prozentuale Anstieg auf Ebene des Reiches etwa dreimal höher ausfiel als auf Länderebene. Dies mag zum einen in einer gestiegenen Belastung der Reichsfinanzen durch höhere Kolonial- und Bildungsausgaben sowie durch die Einführung der Bismarck'schen Sozialversicherungen (z.B. Gesundheitsversicherung 1883 und Rentenversicherung 1891) und den Kosten der Kriegsvorbereitung begründet sein. Zum anderen konnten die Länder aufgrund ihrer politischen Macht die sogenannte Frankenstein-Klausel von 1879 durchsetzen. Diesem Gesetz zufolge musste das Reich Einnahmen aus Zöllen und der Tabaksteuer, die 130 Millionen Mark überschritten (der Betrag wurde später erhöht) den Ländern nach Maßgabe ihrer Bevölkerungsanzahl überweisen bzw. von den Matrikularbeiträgen abziehen.³⁹ Daraufhin überwies das Reich häufig Transfers an die Länder anstatt wie bisher Zahlungen zu erhalten.⁴⁰ Die Zunahme der Reichsverschuldung während dieses Zeitraums in Höhe von 273 Prozent lässt zudem eine weite Auslegung des Begriffs ‚außerordentliches Bedürfnis‘ vermuten.

Der starke Schuldenanstieg infolge des Kriegausbruchs im Jahr 1914 ist vornehmlich auf Gesetzesänderungen zurückzuführen, die es dem Staat erlaubten, sich direkt und nahezu unbegrenzt durch die Reichsbank zu finanzieren und diese von der Gold-einlösepflicht entbanden.⁴¹ Damit wurde zum einen die disziplinierende Marktwirkung steigender Risikoprämien umgangen; zum anderen konnten so die zu leistenden Zinszahlungen niedrig gehalten und das Ponzi-Spiel länger fortgesetzt werden. Nach Ende des Ersten Weltkrieges wurden dem Reich hohe Reparationszahlungen auferlegt. Um diesen nachzukommen sollte die Reichsbank weiterhin zur Monetarisierung der Staatsschulden genutzt werden. So wurden im Jahr 1923 90 Prozent der Staatsaus-

gaben durch Schuldverschreibungen finanziert, die bei der Reichsbank diskontiert wurden. Infolgedessen stieg die Reichsbank zum größten Gläubiger des deutschen Reiches auf – Ende November 1923 hielt sie fast die gesamten kurzfristigen Staatsschulden in Höhe von 191,6 Trillionen Mark.⁴²

Weimarer Republik und Drittes Reich

Institutionelle Rahmenbedingungen

Mit Verabschiedung der Weimarer Verfassung im Jahre 1919 wurde der Staatsaufbau stärker zentral ausgerichtet: Die Legislative wurde fortan vom Reichstag dominiert und der Reichsrat verlor seine Vetomacht. Zudem veränderte die Erzberger Finanzreform von 1919/1920 den fiskalischen Regelrahmen in Richtung eines zentralisierten „top-down“-Föderalismus: Das Reich wurde mit einer Steueradministration und den Hoheiten über die meisten Steuern ausgestattet. Zur Kompensation des Verlusts der Steuerautonomie wurde den Ländern ein Anteil an den föderalen Steuern zugesprochen sowie ein vertikaler Finanzausgleich eingeführt. Daneben wurde die Verschuldungsrestriktion in der Verfassung weiter konkretisiert. Nach Artikel 87 durften öffentliche Kredite nun bei „außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken“ (Hervorhebung durch den Verfasser) aufgenommen werden. Neben der Unklarheit darüber, welche Situationen einen „außerordentlichen Bedarf“ kennzeichnen, fehlte eine Definition des Begriffs „werbende Zwecke“. Generell dürften damit „ertragsreiche“ Investitionen der öffentlichen Hand gemeint gewesen sein.⁴³ Allerdings war der Investitionsbegriff weit auslegbar; so war weder klar, ob es sich um Brutto- oder Nettoinvestitionen handelte, noch welche Investitionen genau zur Kreditaufnahme ermächtigten (z.B. Bildungs- oder Forschungsausgaben). Zudem fehlten dieser Regelung verbindliche Tilgungsvorschriften für aufgelaufene Schulden sowie eine Einbeziehung der Länder. Mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten 1933 wurde der Reichsrat aufgelöst und die föderale Staatsstruktur faktisch abgeschafft. So stieg der Anteil der durch das Reich bestimmten Steuereinnahmen von 50 Prozent in 1913/14 auf 98 Prozent in 1938.⁴⁴ Zudem wurden die Verfassung und damit auch Artikel 87 durch das Ermächtigungsgesetz vom März 1933 außer Kraft gesetzt. Zur Kriegsfinanzierung sollte abermals die Reichsbank mit den oben beschriebenen Effekten herangezogen werden.⁴⁵

Entwicklung der öffentlichen Verschuldung in der Weimarer Republik und im Dritten Reich
Die Staatsschuldenquote sank mit der Konstitution der Weimarer Republik im Jahre 1919 rapide. Dies kann aber kaum auf die neue Verfassung bzw. die restriktivere Schuldengregel des Artikels 87 zurückgeführt werden, vielmehr bewirkte die aufkommende Hyperinflation einen rapiden Anstieg des nominalen BIPs und damit eine sinkende Schuldenquote. Tatsächlich stieg die nominale Verschuldung bis zur Währungsreform im November 1923 auf über 192 Trillionen Mark.

Die konjunkturelle Lage während der Großen Depression der frühen 1930er Jahre kann als außergewöhnliche Situation gewertet werden, sodass eine Verschuldung in Einklang mit Artikel 87 steht. Allerdings wies das Deutsche BIP ab 1933 schon wieder Wachstumsraten von über fünf Prozent auf. Daraus kann auf ein Ende des „außerordentlichen Bedarfs“ geschlossen werden. Dann wäre eine weitere Verschuldung nur noch für „werbende Zwecke“ erlaubt gewesen. Es darf aber bezweifelt werden, dass der weitere Schuldenanstieg bis Kriegsbeginn in Höhe von 27,31 Milliarden Mark (1933 bis 1938) lediglich auf rentablen Investitionen der öffentlichen Hand beruhte. Allerdings wurde Artikel 87 im Rahmen des Ermächtigungsgesetzes sowieso außer Kraft gesetzt. Der steigende Anteil der Bundesebene an der gesamten Verschuldung kann auf die seit 1919 zunehmende Zentralisierung zurückgeführt werden.

Bundesrepublik Deutschland

Institutionelle Rahmenbedingungen

Die Bundesrepublik Deutschland wurde nach Plänen der Alliierten, die Angst vor einem Wiedererstarken Deutschlands hatten, dezentral aufgebaut. Den Ländern wurde ein gewisser Grad an politischer Autonomie gewährt. So bedurften bis 2009 im Durchschnitt ca. 52 Prozent und nach der Föderalismusreform I ca. 40 Prozent aller Gesetze der Zustimmung durch den Bundesrat. Bei den restlichen Gesetzen darf der Bundesrat Einspruch erheben, kann jedoch durch den Bundestag überstimmt werden.⁴⁶ Hinsichtlich der fiskalischen Kompetenzverteilung steht den Ländern eine weitgehende Ausgabenautonomie zu, die Steuerkompetenzen sind allerdings überwiegend beim Bund angesiedelt.

Schuldenmachen ist einfach politisch attraktiv geworden.

/ John D. Rockefeller /

Dabei soll ein weitgehend nivellierender horizontaler und vertikaler Finanzausgleich gemäß des Artikels 107 GG „die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen [ausgleichen]“ und gemäß Artikel 72 GG die „Einheitlichkeit“⁴⁷ der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ gewährleisten. Die stark egalisierende Ausgestaltung des Finanzausgleichs bedingt, dass jede zusätzliche Einnahme eines Bundeslandes Auswirkungen auf die zustehende oder zu leistende Transferhöhe hat und impliziert damit politökonomische Anreize zur Staatsverschuldung. Die Neigung zu Haushaltsdefiziten wird zudem durch eine weitere Besonderheit des deutschen Föderalismus erhöht. Das Bundesverfassungsgericht sieht in dem bundesstaatlichen Finanzausgleich ein „bündisches Prinzip des Einstehens füreinander“ verwirklicht.⁴⁸ Dies bedeutet die Existenz eines Bailout-Gebots als Ultima Ratio bei einer Haushaltsnotlage eines Bundeslandes. Die föderale Ausgestaltung des deutschen Bundesstaates reduziert also den fiskalischen Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften, schwächt die institutionelle Kongruenz und verstärkt somit das Problem der fiskalen Allmende.

Analog zur Regelung in der Weimarer Verfassung erlaubte Artikel 115 GG a.F. (1949) die Kreditaufnahme in Situationen des „außerordentlichen Bedarfs“ und „in der Regel nur für werbende Zwecke“. Ähnliche Klauseln wurden in die meisten Länderverfassungen übernommen. Allerdings ermöglichte die mangelnde Ausgestaltung der Schuldenschränke, wie schon in der Weimarer Republik, eine einfache Umgehung. Die Anreize zur Einhaltung wurden zudem durch die fehlende Einnahmeautonomie, das Bailout-Gebot sowie den stark nivellierenden Finanzausgleich erodiert.

Entwicklung der öffentlichen Verschuldung zwischen 1950 und 1967

Die deutsche Schuldenquote pendelte zwischen 1950 und 1967 um 20 Prozent, allerdings ist diese Tatsache vielmehr auf den wirtschaftlichen Aufschwung des „Deutschen Wirtschaftswunders“ als auf einen ausgeglichenen Haushalt zurückzuführen. Tatsächlich stieg die nominale Staatsverschuldung in diesem Zeitraum um über 500 Prozent. Da das Vorliegen eines „außerordentlichen Bedarfs“ in dieser Periode höchstens vereinzelt und in geringem Ausmaß zu Kreditermächtigungen geführt haben kann, dürfte die Mehrheit der aufgenommenen Schulden gemäß Artikel 115 GG (1949)

nur investiv verwendet worden sein. Dies kann angesichts des Umfangs der Zunahme jedoch bezweifelt werden. Verfassungsmäßige Bundes- und Landeshaushalte in Einklang mit der Schuldenrestriktion konnten wohl aufgrund der zahlreichen Umgehungsmöglichkeiten und den unpräzisen Begriffsabgrenzungen trotzdem präsentiert werden.

Institutionelle Rahmenbedingungen ab 1967

Der institutionelle Rahmen hat im Jahr 1967 eine bedeutende Veränderung erfahren. Das Stabilitätsgesetz (StabG)⁴⁹ führte zu einer Neuausrichtung der deutschen Wirtschaftspolitik nach keynesianischem Vorbild. Im Rahmen dieser Reform wurde 1969 auch die Schuldenschränke des Artikels 115 GG alte Fassung (1949) revidiert. Dabei kam es nicht, wie es vor dem Hintergrund der stark gestiegenen nominalen Verschuldung zu erwarten gewesen wäre, zu einer Stärkung sondern zu einer Schwächung der ohnehin nur bedingt wirksamen Schuldenschränke. Da an den neuen Artikel 115 GG alte Fassung (1969) angelehnte Regelungen auch in die Verfassungen der Bundesländer übernommen wurden, ergab sich hier meist ebenfalls eine institutionelle Schwächung: Seit der Revision des Jahres 1969 durfte die Kreditaufnahme die Höhe der Investitionen auch ohne Vorliegen eines „außerordentlichen Bedarfs“ übertreffen, wenn eine „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ bestand. Das Vorliegen einer solchen Störung war offensichtlich leichter zu rechtfertigen, insbesondere da eine fehlende Definition breite Auslegungsmöglichkeiten zuließ und die Störung einfach durch die Regierung selbst festgestellt werden konnte. Zudem fehlte, wie auch schon bei den Ausgaben für „werbende Zwecke“, eine klare Definition des Investitionsbegriffs. Eine weitere Ausnahme von der Investitionsbindung wurde für Nebenhaushalte bzw. Sondervermögen eingeführt. Außerdem war in beiden Versionen des Artikels nicht klar, in welcher Höhe eine Verschuldung bei Ausrufung eines „außerordentlichen Bedarfs“ bzw. einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ erfolgen durfte.⁵⁰ Verbindliche Tilgungspläne für aufgenommene Kredite existierten ebenfalls nicht; somit war auch keine Konsolidierung in konjunkturellen Aufschwüngen zu erwarten.

Es fehlten zudem Anreize zur Einhaltung der Schuldenregel, eine Umgehung wurde nämlich durch den Kapitalmarkt und die Bürger kaum abgestraft. Erstens existierten durch die Ausnahmetatbestände und feh-

lenden Begriffsabgrenzungen Vertuschungsmöglichkeiten. Zweitens war es für die Bürger undurchsichtig, inwiefern eine „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ tatsächlich vorlag und welche Kreditvolumina die Existenz eines Ungleichgewichts rechtfertigte. Drittens war eine Reaktion der Finanzmärkte auf die zunehmende Verschuldung einer untergeordneten Gebietskörperschaft nicht zu erwarten, da die Investoren von einem Bailout im Falle einer Überschuldung ausgehen konnten. Diese Vermutung bestätigte sich spätestens als das Bundesverfassungsgericht 1992 eine extreme Haushaltsnotlage des Saarlandes und Bremens feststellte und Sanierungshilfen gezahlt werden mussten.⁵¹ Eine Klage Berlins auf bundesstaatliche Finanzhilfe wurde 1996 vom Bundesverfassungsgericht allerdings abgelehnt.

Dass das Schuldenmachen leichter ist, als Schulden zu bezahlen, das wissen nicht bloß die gewöhnlichen Sterblichen, das wissen auch die Finanzminister aller Staaten.
/ Urheber unbekannt /

Im Jahr 1997 wurden im Rahmen des SWPs auf europäischer Ebene zwei zusätzliche Schuldenrestriktionen eingeführt. Diese begrenzen das jährliche Haushaltsdefizit auf drei Prozent und die Schuldenquote auf 60 Prozent des BIPs. Bei einem Verstoß gegen diese Kriterien können die europäischen Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin-Rat) monetäre Sanktionen verhängen. Da hierbei „Täter“ und „Richter“ personell zusammenfallen, darf es nicht wundern, dass tatsächlich nie Sanktionen verhängt wurden. Stattdessen wurde meist auf das Vorliegen von Ausnahmesituationen verwiesen. Anstelle einer Verschärfung kam es in Folge eines Verstoßes Deutschlands und Frankreichs gegen das Defizitkriterium im Jahr 2005 zu einer Verwässerung des Paktes.

Entwicklung der öffentlichen Verschuldung ab 1969

Seit der Neufassung der Schuldenschanke ist eine trendmäßige Zunahme der Verschuldungsquote erkennbar. Dazu haben sicherlich konjunkturelle Faktoren wie die beiden Ölkrisen der 1970er Jahre und außergewöhnliche Situationen wie die Wiedervereinigung beigetragen (vgl. Abbildung 1). Allerdings kann hierdurch nicht der anhaltende Trend steigender Staatsschulden – seit Gründung der Bundesrepublik hat sich

die nominale Staatsverschuldung jedes Jahr erhöht – oder das Ausbleiben einer Konsolidierung erklärt werden. Vielmehr ist eine „ungerechtfertigte“ Nutzung der Ausnahmetatbestände aufgrund polit-ökonomischer Anreize naheliegend. Dies wurde durch die Reformen des StabG im Jahr 1967 und insbesondere durch die Einführung neuer Ausnahmetatbestände von der Investitionsorientierung, für Sondervermögen und für „Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, erleichtert. Der Trend steigender Schulden beschränkt sich dabei nicht auf die Bundesebene, auch auf Länderebene erreicht die Schuldenquote immer neue Höchstmarken. Die 1997 im Rahmen des SWPs eingeführten Defizit- und Verschuldungsgrenzen konnten die Staatsschulden anscheinend weder beeinflussen noch das Haushaltsdefizit wirksam begrenzen. Dies darf aufgrund der einfachen Umgehungsmöglichkeiten und der wenig restriktiven Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen nicht wundern. Neben den unzureichenden nationalen und internationalen Schuldenregeln erlaubt das implizite Bailout-Gebot den deutschen Bundesländern, die Schuldenregeln zu „dehnen“, ohne Marktsanktionen in Form höherer Zinsen erwarten zu müssen.

Die relativ starke Zunahme der Schuldenquote seit Anfang der 1970er Jahre beruht somit zumindest teilweise auf Schwächen der Schuldenschränken und den Eigenheiten des föderalen Staatsaufbaus in Deutschland. In einem früheren Abschnitt wurde gezeigt, dass sich die öffentlichen Haushalte zumindest in den letzten 40 Jahren auf keinem nachhaltigen, generationengerechten Weg befanden. Vor diesem Hintergrund wurde im Mai 2009 die Verankerung einer neuen Schuldenrestriktion im Grundgesetz, die sogenannte Schuldenbremse, vom Deutschen Bundestag und Bundesrat beschlossen.

Die neue deutsche Schuldenbremse

Dieser Abschnitt evaluiert die neue deutsche Schuldenbremse anhand der zuvor entwickelten Kriterien sowie anhand der Schwächen früherer Restriktionen. Dazu soll zuerst die wesentliche Funktionsweise der Schuldenbremse knapp erläutert werden, um anschließend verbleibende Kritikpunkte zu klären. Da bis zur endgültigen Einführung der Schuldenbremse auf Bundes- und Länderebene derzeit noch Übergangsregelungen in Kraft sind, wird von einer empirischen Analyse abgesehen.

Funktionsweise der neuen deutschen Schuldenbremse⁵²

Die neue deutsche Schuldenbremse schreibt erstmals einen mittelfristig (beinahe) ausgeglichenen Haushalt vor. Dabei folgt die Ausgestaltung einem Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, sich von der Investitionsorientierung aufgrund der Schwierigkeiten mit der Abgrenzung des Investitionsbegriffs zu lösen.⁵³ Anstelle der bisherigen investitionsbezogenen Kreditlinie muss der Haushalt nun im Regelfall (beinahe) ausgeglichen sein. So darf sich der Bund ab 2016 strukturell, also im normalen Konjunkturverlauf nur noch in Höhe von 0,35 Prozent des BIPs verschulden. Damit erhält die Fiskalpolitik einen gewissen Grad an benötigter Flexibilität. Die Konjunkturbereinigung erfolgt gemäß einem auch auf EU-Ebene verwendeten Modell. Dadurch kann die Berechnung der konjunkturell erlaubten Verschuldung zumindest von einer Fachöffentlichkeit überprüft werden. Es reicht nun nicht mehr die alleinige Ausrufung einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, vielmehr muss ein konjunkturell bedingtes Haushaltsdefizit zumindest modelltheoretisch belegt werden.⁵⁴

Eine Verschuldung in Sondervermögen ist bereits ab 2011 nicht mehr möglich. Es bestehen aber gemäß Artikel 109 GG noch Ausnahmen für „Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“.

Haushaltsplanung und -vollzug fallen letztendlich meist auseinander. Damit daraus kein struktureller Schuldenanstieg resultieren kann, müssen diese „unerlaubten“ Defizite bzw. Überschüsse auf ein Kontrollkonto gebucht werden. So sollen Haushaltsdefizite, die nicht konjunkturell oder durch Ausnahme- bzw. Notsituationen begründet sind, im „Gedächtnis“ bleiben. Sobald die kumulierten Defizite auf diesem Sonderkonto ein Prozent des BIPs überschreiten, müssen sie durch entsprechende Absenkungen der strukturellen Defizitgrenze von 0,35 Prozent „binnen eines angemessenen Zeitraumes“ konjunkturgerecht zurückgeführt werden. Der negative Saldo des Kontrollkontos darf 1,5 Prozent des BIPs nicht übersteigen. Damit ist erstmals auch eine bindende ex-post Regelung zur Tilgung nicht gerechtfertigter Defizite gegeben. Die Schuldenbremse zielt also nicht nur auf die Haushaltsaufstellung, sondern auch auf den Vollzug ab.

Es war richtig, in der Krise mehr Schulden zu machen. Aber was in der Krise richtig war, ist nach der Krise falsch.

/ Wolfgang Schäuble /

Den Bundesländern sind (strukturelle) Haushaltsdefizite ab 2020 verboten. Die genaue Ausgestaltung und die Einrichtung gewisser konjunktureller Spielräume bleiben gemäß Artikel 109 GG im Ermessen der Länder. Um das Ziel ausgeglichener Länderhaushalte zu erreichen, werden Berlin, Bremen, dem Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein noch bis 2019 Konsolidierungshilfen gewährt, sofern die vereinbarten Konsolidierungspfade eingehalten werden. Ein Stabilitätsrat, der sich aus den Bundesministern für Finanzen sowie Wirtschaft und den Landesfinanzministern zusammensetzt, soll die Haushaltsentwicklung und -planung von Bund und Ländern überwachen und diesbezüglich Transparenz herstellen. Dabei sollen Haushaltsnotlagen frühzeitig erkannt und Sanierungskonzepte vereinbart werden.

Kritik an der deutschen Schuldenbremse

Bei der Ausgestaltung der deutschen Schuldenbremse wurde vielen Problemen vergangener Restriktionen begegnet, z.B. den Begriffsauslegungsmöglichkeiten, der einfachen Berufung auf außergewöhnliche Situationen bzw. eine „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, den Ausnahmen für Sondervermögen, der Nichtbeachtung des Haushaltsvollzugs oder der fehlenden langfristigen Budgetausgleichspflicht bzw. dem fehlenden Tilgungsplan. Allerdings besteht weiterer Konkretisierungs- und Reformbedarf. Die Kritik bezieht sich insbesondere auf drei Problemfelder: erstens die noch bestehenden Gestaltungsspielräume der Schuldenbremse, zweitens die Umsetzung der Schuldenbremse auf Länderebene sowie drittens die Besonderheiten des föderalen Staatsaufbaus in Deutschland bzw. die mangelnden Anreize zur Einhaltung der Schuldenbremse.

Gestaltungsspielräume

Hinsichtlich der Gestaltungsspielräume existieren sieben wesentliche Kritikpunkte: Erstens kann die Ausnahme für Notsituationen schon durch eine Mehrheit im Bundestag genehmigt werden. Zweitens ist eine Verschuldung in den bestehenden Sondervermögen weiterhin erlaubt. Inwiefern eine Umwidmung bereits bestehender Fonds

möglich ist, bleibt dabei unklar.⁵⁵ Drittens umfasst die Schuldenschränke nicht alle öffentlichen Haushalte; so fehlt insbesondere eine Regelung für Gemeinden und Sozialversicherungen. Daraus ergeben sich politökonomische Anreize für eine Lastenverschiebung auf diese Sektoren. Viertens werden Einnahmen und Ausgaben nicht nur um konjunkturelle Einflüsse, sondern auch um nicht-vermögenswirksame „finanzielle Transaktionen“ bereinigt. Diese umfassen zum Beispiel eine Darlehensvergabe bzw. -rückzahlung oder einen Beteiligungserwerb bzw. -verkauf. Dabei ist offensichtlich, dass ein Kreditausfall oder Schuldenerlass nicht dieselbe Folge haben darf wie eine ungeminderte Rückzahlung. Fünftens können öffentlich-private Partnerschaften Haushaltsbelastungen in die Zukunft verschieben. Bei diesem Konstrukt übernehmen private Unternehmen für einen begrenzten Zeitraum die Finanzierung und den Betrieb eines staatlichen Vorhabens. Dafür zahlt der öffentliche Auftragsgeber Nutzungsentgelte inklusive der von dem ausführenden Unternehmen zu zahlenden Zins- und Tilgungsleistungen.⁵⁶ Sechstens bleibt die genaue Rückführung des Kontrollkontos unbestimmt, eine Verzögerung bleibt sanktionslos. Siebtens sind keine bindenden Tilgungsvorschriften für „erlaubte“ Haushaltsdefizite, also solche, die konjunkturell bedingt oder auf Ausnahmesituationen bzw. Notfällen beruhen, vorgesehen.

Umsetzung auf Länderebene

(Stand 2013)

Die Umsetzung der Schuldenbremse ist auf Ebene der Länder noch nicht abgeschlossen. Verfassungsrechtliche Neuverschuldungsverbote hatten Anfang 2013 nur Hessen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.⁵⁷ Während sechs Bundesländer eine Schuldenbremse zumindest in ihre Landeshaushaltsordnung (LHO) verankert haben, sind viele Landesregierungen bisher untätig geblieben (siehe Tabelle 1). Allgemein sind die bisherigen Regelungen auf der Länderebene im Vergleich zur Bundesebene schwächer ausgestaltet. Damit trifft die Kritik der Gestaltungsspielräume in gestiegenem Ausmaß auch auf die länderspezifischen Regelungen zu. Dies ist problematisch, da die Bundesländer mit knapp 30 Prozent (2010) einen erheblichen Anteil der Gesamtverschuldung verantworten. Eine relativ lockere Ausgestaltung auf Länderebene weist zum Beispiel Hessen auf, das die Bildung von Sonderver-

mögen weiterhin zulässt oder Rheinland-Pfalz, das einen zusätzlichen Ausnahmetatbestand implementiert hat.

Die Schulden von heute sind die Steuern von morgen.

/ Bund der Steuerzahler /

Abgesehen von der meist lascheren Ausgestaltung der LHOs, können diese im Gegensatz zu Gesetzen mit Verfassungsrang schon durch eine Regierungsmehrheit geändert oder durch den Vorrang des Verfassungsrechts der Länder außer Kraft gesetzt werden. Zudem kann ein später eingeführtes Gesetz (lex posterior) oder ein spezielleres Gesetz (lex specialis), wie das jährliche Haushaltsgesetz, der LHO vorgehen. Die Implementierung der Schuldenbremse in eine LHO bietet damit ein größeres Einfallstor für möglichen Missbrauch. Die Umgehungsmöglichkeiten der in den LHOs verankerten Schuldenbremsen wurden zum Beispiel von Bayern und Baden-Württemberg bereits genutzt. So rechtfertigte Bayern 2008 eine Kreditaufnahme in Höhe von zehn Milliarden Euro zur Rekapitalisierung der BayernLB nicht mit einem in §18 LHO definierten Ausnahmetatbestand, sondern mit einem außerordentlichen Bedarf gemäß Artikel 82 der Landesverfassung und damit der Nichtanwendung der LHO. In Baden-Württemberg wurde das Neuverschuldungsverbot durch die Auslagerung der Kreditaufnahme zur Stützung der Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) auf eine neugegründete Zweckgesellschaft im Jahr 2009 ausgehebelt. Wie auf Bundesebene sind auch auf Länderebene finanzielle Transaktionen von der Kreditgrenze ausgeklammert. Dies ermöglichte zum Beispiel dem Land Baden-Württemberg, der LBBW Garantien in Höhe von 12,7 Milliarden Euro zu gewähren und einer Landesgesellschaft für den Rückkauf von Anteilen an Energie Baden-Württemberg (EnBW) Garantien in Höhe von sechs Milliarden Euro bereitzustellen, ohne das Neuverschuldungsverbot de jure zu verletzen.⁵⁸

Ein weiteres Problemfeld stellt die fehlende Zuordnung der Kommunen zu den Ländern dar. So kommt ein Rechtsgutachten, das im Auftrag des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erstellt wurde, zu dem Ergebnis, dass im Rahmen der Schuldenbremse keine eindeutige Zuordnung der Gemeinden zu den Ländern möglich ist. Die Gemeinden sind damit in ihren Verschuldungsmöglich-

Land	Allgemein	Ausnahmen	Tilgungsplan
Schuldenbremsen in Landesverfassung			
Hessen	<ul style="list-style-type: none"> – Art. 141: Neuverschuldungsverbot ab 2020 – Art. 161: Defizitabbau ab 2011 (kein konkreter Abbaupfad vorgegeben) 	<ul style="list-style-type: none"> – Konjunktur symmetrisch berücksichtigt – Naturkatastrophen o. Ä. 	Innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu tilgen
Mecklenburg-Vorpommern	<ul style="list-style-type: none"> – Art. 65: Neuverschuldungsverbot ab 2020 – Art. 79a: Defizitabbau ab 2012 (kein konkreter Abbaupfad vorgegeben) 	<ul style="list-style-type: none"> – Konjunktur symmetrisch berücksichtigt – Naturkatastrophen o. Ä. 	Innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu tilgen
Rheinland-Pfalz	<ul style="list-style-type: none"> – Art. 117: Neuverschuldungsverbot ab 2020 – Änderungsgesetz, Art. 2: Defizitabbau ab 2011 mit „regelmäßig zu verringerndem strukturellen Defizit“ 	<ul style="list-style-type: none"> – Konjunktur symmetrisch berücksichtigt – Naturkatastrophen o. Ä. – bei „einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation.“ 	Konjunkturgerechte Tilgung
Schleswig-Holstein	<ul style="list-style-type: none"> – Art. 53: Neuverschuldungsverbot ab 2020 – Art. 59a: Defizitabbau ab 2011: Obergrenze verringert sich jährlich um 1/10, Ausgangswert 2010 	<ul style="list-style-type: none"> – Konjunktur symmetrisch berücksichtigt – Naturkatastrophen o. Ä. (Zweidrittelmehrheit erforderlich) 	Innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu tilgen
Hamburg	<ul style="list-style-type: none"> – Art. 72: Neuverschuldungsverbot ab 2020 – Art. 72a: gleichmäßiger und stetiger Abbau des strukturellen Defizits bis 2019 	<ul style="list-style-type: none"> – Konjunktur symmetrisch berücksichtigt – Naturkatastrophen o. Ä. (Zweidrittelmehrheit erforderlich) 	Innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu tilgen

Land	Allgemein	Ausnahmen	Tilgungsplan
Schuldenbremse in Landeshaushaltsordnungen			
Baden-Württemberg	<p>§ 18 (14. Dezember 2012): Neuverschuldungsverbot ab 2020</p> <p>Gleichmäßiger Abbau der Neuverschuldung</p>	<p>– Konjunktur symmetrisch berücksichtigt</p> <p>– Naturkatastrophen o. Ä.</p>	Innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu tilgen
Bayern	<p>§ 18 (22. Dezember 2000): Neuverschuldungsverbot ab 2006</p> <p>Keine „echte“ Schuldenbremse, da die Regelung den Vorgaben des Grundgesetzes deutlich widerspricht</p> <p>Gesetzentwürfe zur Implementierung der Schuldenbremse in die LHO und Verfassung sind vorhanden.</p>	<p>– Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts</p>	Keine Vorschrift
Sachsen	<p>§ 18 (12. Dezember 2008): Neuverschuldungsverbot ab 2009</p> <p>Keine „echte“ Schuldenbremse, da die Regelung den Vorgaben des Grundgesetzes deutlich widerspricht</p>	<p>– Bis zur Höhe der Verschuldung Ende 2008: Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts</p> <p>– Rückgang der Steuereinnahmen um mehr als 3%</p> <p>– Naturkatastrophen o. Ä.</p>	Generelle Tilgungsfrist: fünf Jahre
Sachsen-Anhalt	<p>§ 18 (17. Dezember 2010): Neuverschuldungsverbot ab 2012</p> <p>Konsolidierungsverpflichtung bis 2019, jährliche Obergrenze gemäß Verwaltungsvereinbarung</p>	<p>– Konjunkturbedingte Einnahmenausfälle</p> <p>– Naturkatastrophen o. Ä.</p>	Beginn spätestens vier Jahre nach Aufnahme; Ausnahmetatbestände vorhanden
Thüringen	<p>§ 18 (08. Juli 2009): Neuverschuldungsverbot ab 2011</p>	<p>– Steuerliche Einnahmen kleiner als der Durchschnitt der drei Jahre vor Haushaltsaufstellung</p> <p>– Naturkatastrophen o. Ä.</p>	Innerhalb von fünf Jahren ab dem ersten ausgeglichenen Haushaltsjahr; Ausnahmetatbestände vorhanden

Nicht aufgeführte Bundesländer hatten 2013 keine Schuldenbremse implementiert.

Tabelle 1: Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern.

Quelle: Deutsche Bundesbank (2011), Sachverständigenrat (2011), eigene Recherchen. Stand: 2013.

keiten nicht ausreichend beschränkt, wodurch polit-ökonomische Anreize zur Abwälzung finanzieller Lasten auf die Gemeinden bestehen. In den meisten Fällen können die vorhandenen Verschuldungsrestriktionen eine Überschuldung von Gemeinden nicht verhindern.⁵⁹ In einer solchen Situation wäre ein Bailout durch die Länder wahrscheinlich, was wiederum auf Gemeindeebene die polit-ökonomischen Anreize zur Verschuldung verstärkt.

Der Stabilitätsrat zur frühzeitigen Feststellung und Abwehr von Haushaltsnotlagen hat nur Sanktionsmöglichkeiten, solange ein Land Konsolidierungshilfen erhält. Danach sind, wie auch bei den restlichen Ländern und dem Bund, keine Eingriffsmöglichkeiten vorgesehen. Damit besteht die Gefahr, dass die Wirksamkeit des Stabilitätsrates ähnlich des SWPs begrenzt bleibt. Zudem sind die Kriterien zur Beurteilung der Haushaltslage der Bundesbank zufolge problematisch, da sie potentielle Fehlentwicklungen wahrscheinlich erst verspätet aufdecken.⁶⁰

Fehlende Anreize zur Einhaltung der Schuldenbremse

Ein weiterer – und das ist der wohl schwerwiegendste – Kritikpunkt an der Schuldenbremse betrifft die Besonderheiten des deutschen Bundesstaates: Der stark nivellierende Finanzausgleich, die mangelnde Einnahmeautonomie und der Haftungsverbund schränken die finanzielle Selbstverantwortung der Gebietskörperschaften ein und erodieren damit polit-ökonomische Anreize zur Einhaltung der Schuldenbremse.

Durch das Bailout-Gebot müssen Dritte für die Schulden anderer Gebietskörperschaften haften, haben jedoch kein Eingriffsrecht in die jeweilige Haushaltsautonomie. Die Erwartung, im Falle einer drohenden Zahlungsunfähigkeit die Schulden vergemeinschaften zu können, setzt polit-ökonomische Anreize, die Schuldenbremse zu umgehen. Eine Disziplinierung durch den Finanzmarkt ist aufgrund der Bailout-Erwartungen der Investoren ebenfalls nicht zu erwarten. Die fehlende Steuerautonomie und der Finanzausgleich unterbinden den fiskalischen Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften weitgehend. Dies erhöht die polit-ökonomischen Anreize zur Staatsverschuldung und zur Umgehung der Schuldenschanke. Zudem fehlt auf der Einnahmeseite ein Instrument – außer Verschuldung –, um auf Veränderungen der Haushaltslage zu reagieren. Dies gibt den finanzschwachen Gebietskörperschaften bei der anstehenden

Revision des Finanzausgleichs ein gewisses Machtpotential für die Aushandlung (noch) besserer Bedingungen. In 2020 läuft das gegenwärtige Finanzausgleichssystem aus und die Länder müssen ihre Schuldenbremsen einhalten. Sind die finanzschwachen Länder bei den Verhandlungen hoch verschuldet, so muss ihre Handlungsfähigkeit möglicherweise durch einen starken Finanzausgleich gewährleistet werden. Damit ergeben sich Anreize für diese Länder, derzeit keine Konsolidierung zu betreiben.⁶¹ Anzeichen für ein Aufschieben der nötigen Konsolidierungsmaßnahmen können in den anhaltenden Haushaltsdefiziten der Länder sowie der stockenden Umsetzung der Schuldenbremse auf Länderebene gesehen werden (Tabelle 1).

Die polit-ökonomischen Anreize, die Schuldenbremse durch Nutzung der gebotenen Gestaltungsspielräume zu umgehen sowie Anreize, Konsolidierungsmaßnahmen aufzuschieben, könnten durch mehr finanzpolitische Selbstverantwortung der Gebietskörperschaften gehemmt werden. Daraus resultiert die Forderung, die Wirksamkeit der Schuldenschanke zu erhöhen, indem eine No-Bailout-Klausel (inklusive Insolvenzordnung) und eine stärkere Einnahmeautonomie eingeführt werden. Finanzreferenden könnten helfen, die Staatsausgaben zu kontrollieren und zu einer besseren Beachtung der Interessen zukünftiger Generationen, vertreten durch die gegenwärtigen Stimmbürger, führen.

Die Schweizer Schuldenbremse

Die deutsche Schuldenbremse wurde in Ablehnung an die 2003 eingeführte Schweizer Schuldenbremse ausgestaltet. Erste Evaluationen des Schweizer Modells sowie Studien zu dessen Vorbildern, den kantonalen Schuldenschränken, legen eine Wirkung in Richtung solider Haushalte nahe.⁶² Daraus den Schluss zu ziehen, dass sich auch in Deutschland mittels der Schuldenbremse eine Konsolidierung einstellen würde, ist aber nicht sachgerecht. Denn, wie im Folgenden gezeigt wird, treffen die bedeutendsten Kritikpunkte der deutschen Regelung nicht auf die Schweizer Situation zu.

Die Schweizer Schuldenbremse zielt auf einen konjunkturrell ausgeglichenen Bundeshaushalt ab. Im Vergleich zur deutschen Version der Schuldenbremse sind die Gestaltungsspielräume wesentlich enger gefasst und verpflichtende Tilgungszeiträume vorgeschrieben. Ausnahmen sind bei Naturkatastrophen, schweren Rezessionen, Kriegen

oder ähnlichem lediglich erlaubt, wenn die absolute Mehrheit in National- und Ständerat zustimmt.⁶³ Nicht gerechtfertigte Haushaltsabweichungen werden auf ein Ausgleichskonto (ähnlich des deutschen Kontrollkontos) gebucht. Im Gegensatz zu der deutschen Schuldenschanke ist der Saldo dieses Kontos bei Festlegung des Ausgabenhöchstbetrages der nachfolgenden Haushaltsaufstellungen zu berücksichtigen. Ein Tilgungszeitraum von drei Jahren ist bindend vorgeschrieben, sofern der Fehlbetrag sechs Prozent der Gesamtausgaben des Vorjahres überschreitet. Die in Ausnahmesituationen oder aus konjunkturellen Gründen aufgenommenen Schulden werden auf das sogenannte Amortisationskonto gebucht. Sofern der ordentliche Haushalt saniert ist, müssen diese Defizite innerhalb von sechs Jahren durch Kürzung der Ausgabenhöchstbeträge abgebaut werden.⁶⁴

Ich komme bekanntlich aus der Schweiz, da heißen die Berge Alpen. In Bremen heißen sie Schulden.
/ Josef Ackermann /

Während die Umsetzung der deutschen Schuldenbremse auf Länderebene noch nicht vollendet ist und einige Probleme aufweist, hatten die meisten Schweizer Kantone bereits vor der Einführung der Schuldenbremse auf Bundesebene entsprechende Regeln implementiert. Diesen teilweise sehr strikten Restriktionen bescheinigen empirische Studien eine defizitreduzierende Wirkung.⁶⁵ Polit-ökonomische Anreize zur Einhaltung der Schuldenregelungen sind durch die finanzpolitische Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften gegeben: Die Kantone und Gemeinden haben eine weitreichende Einnahmeautonomie und einen Finanzausgleich, der im Vergleich zum deutschen Ausgleichssystem eine weit weniger nivellierende Wirkung hat, insbesondere da sich dieser nicht an den jeweiligen Einnahmen, sondern am Ressourcenpotential orientiert. Zudem wird der Schweizer Wettbewerbsföderalismus durch eine fallerprobte No-Bailout-Regel auf Gemeindeebene ergänzt. Diesem Haftungsausschluss können Effekte auf die Risikoaufschläge von Kantonsanleihen ökonomisch nachgewiesen werden.⁶⁶ Daneben sind auf Gemeinde- und Kantonsebene Finanzreferenden ab einer bestimmten Ausgabenhöhe vorgesehen. Empirische Untersuchungen belegen eine reduzierende Wirkung solcher Institutionen auf die Staatsausgaben und -verschuldung.⁶⁷ Die

Schweizer Schuldenbremse ist ihrem deutschen Nachfolger damit insbesondere in zweierlei Hinsicht überlegen. Zum einen schreibt sie konkrete Tilgungspläne und -zeiträume für die Defizite auf Bundesebene vor. Zum anderen wirken die Institutionen des Schweizer Wettbewerbsföderalismus in Richtung solider Haushalte – insbesondere auf Ebene der untergeordneten Gebietskörperschaften. Eine Übertragung der bisherigen Konsolidierungserfolge der Schweizer Schuldenbremsen auf Deutschland ist somit nicht ohne weiteres möglich.

Schlussfolgerungen

Der vorliegende Beitrag hat die Notwendigkeit einer effektiven Schuldenrestriktion für eine nachhaltige, generationengerechte Finanzpolitik aufgezeigt und untersucht, inwiefern dieses Ziel durch die neue deutsche Schuldenbremse erreicht werden kann. Ausgangspunkt war dabei die Beobachtung, dass die nominale Staatsverschuldung in Deutschland kaum jemals zurückgegangen ist und die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der zukünftigen Generationen dadurch eingeengt wird. Mit Hilfe eines Vergleichs der Renditen von Staatsanleihen mit den Wachstumsraten des BIPs konnte aufgezeigt werden, dass sich die Finanzpolitik – zumindest in den letzten 40 Jahren – auf keinem nachhaltigen Pfad befand. Der Trend einer zunehmenden Staatsverschuldung kann dabei aus einem Zusammenspiel von rein ökonomischen Faktoren und polit-ökonomischen Verschuldungsanreizen erklärt werden. Die Eindämmung dieser Anreize kann zwar durch Verschuldungsregeln erfolgen, allerdings unterliegen diese einem Ausgestaltungs- und Kontrollproblem. Daher wurden die Voraussetzungen einer effektiven Schuldenschränke sowie Institutionen, die den politischen Akteuren inhärente Anreize zur Einhaltung der Schuldenregel setzen, untersucht. Die Analyse der Verschuldungsrestriktionen seit 1871 hat ergeben, dass die neue deutsche Schuldenbremse die wesentlichen Ausgestaltungsprobleme der alten Regelungen minimiert. So wird zum Beispiel erstmals ein mittelfristig ausgeglichener Haushalt, durch bindende ex-post Regelungen zur Tilgung von ‚unerlaubten‘ Defiziten, vorgeschrieben. Allerdings bestehen noch einige Problemfelder hinsichtlich vorhandener Gestaltungsspielräume und der Umsetzung der Schuldenbremse auf Länderebene. Ein weiterer wesentlicher Kritikpunkt betrifft die fehlende finanzpolitische Eigenverantwort-

lichkeit der Gebietskörperschaften. Die fehlende Einnahmeautonomie der Länder und Gemeinden, der Haftungsverbund sowie ein stark nivellierender Finanzausgleich erodieren die polit-ökonomischen Anreize zur Einhaltung der Schuldenbremse und damit zu soliden, generationengerechten Haushalten. Im Gegensatz zu Deutschland ist der Schweizer Wettbewerbsföderalismus durch Institutionen gekennzeichnet, die die finanzielle Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften stärken. Folglich ist es nicht sachgerecht, den Konsolidierungserfolg der Schweizer Schuldenbremse auf ihren deutschen Nachfolger zu übertragen.

Es kann festgehalten werden, dass die deutsche Schuldenbremse einen wichtigen Schritt in Richtung einer tragfähigen, generationengerechten Finanzpolitik darstellt. Allerdings darf sie nicht als Allheilmittel verstanden werden, zumindest solange noch Nachbesserungsbedarf bei der Ausgestaltung besteht und, wichtiger noch, die Gebietskörperschaften nicht mehr finanzpolitische Eigenverantwortung bekommen. Ferner können direktdemokratischer Elemente zu der Einhaltung der Schuldenbremse beitragen und zu einer vermehrten Beachtung der Interessen zukünftiger Generationen führen.

Anmerkungen

1. Burckhardt 1905: 132.
2. Der Fiskalpakt ist wesentlicher Bestandteil des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag).
3. Dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001) zufolge bedeutet eine nachhaltige Finanzpolitik, dass die „haushaltspolitische Handlungsfähigkeit dauerhaft gesichert bleibt und die Finanzpolitik ihren Beitrag dazu leistet, die Grundlagen für eine wachsende Wirtschaft zu erhalten.“
4. Die Darstellung folgt in Teilen einer ausführlicheren Untersuchung in Burret et al. 2013.
5. Die Schulden(stands)quote definiert die Staatsverschuldung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP): Staatsverschuldung/Bruttoinlandsprodukt.
6. Vgl. Feld 2010, Heinemann et al. 2009.
7. Charles Ponzi war ein italienischer „Finanzjongleur“. Er versprach seinen Kunden hohe Renditen, die er nicht aus Erträgen sondern aus den Einlagen neuer Anleger beglich.
8. Umstände, unter denen die heutige Schuldenaufnahme den zukünftigen Gene-

rationen einen Nutzen stiftet, könnten z.B. die Kriegsfinanzierung zur Verteidigung der eigenen Freiheit oder bestimmte investive Ausgaben sein.

9. Für eine gegenteilige Meinung siehe Weizsäcker 2011.
10. Vgl. Feld 2010.
11. Vgl. Domar 1944.
12. Vgl. Feld 2010.
13. Tatsächlich ist die Erwirtschaftung von Primärüberschüssen hinreichend. Diese sind definiert als Haushaltseinnahmen abzüglich der Haushaltsausgaben ohne Zinszahlungen.
14. Burret et al. 2013 kommen in einer Zeitreihenanalyse zu dem Ergebnis, dass die Staatsverschuldung zumindest seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland nicht nachhaltig war.
15. Vgl. z.B. Baum et al. 2012, Égert 2013, Reinhart/Rogoff 2010.
16. Der Trend einer steigenden Staatsverschuldung ist von Mikosch/Übelmesser 2007 für nahezu alle OECD Länder empirisch belegt. Die Autoren finden zudem eine Variation zwischen den einzelnen Staaten, die nicht vollständig auf ökonomische Faktoren zurückzuführen ist.
17. Vgl. Barro 1979.
18. Vgl. Buchanan/Tullock 1962.
19. Vgl. Velasco 1999: 40, Eichengreen et al. 1999: 416-419.
20. Siehe Hume 1753/1889: 362.
21. Vgl. Kirchhof 2005: 32.
22. Einen Überblick über empirische Studien hierzu bietet z.B. Feld 2011, 2009.
23. Empirische Evidenzen hierfür finden z.B. Kirchgässner 2002a, Schaltegger 2002, Feld/Kirchgässner 2008.
24. Empirische Evidenz für eine zunehmend schwierige Budgetkontrolle aufgrund von Intransparenz finden Alesina et al. 1995 am Beispiel des italienischen Budgets.
25. Vgl. Sen 1976: 113.
26. Agamben 2004: 8f.
27. Vgl. Blankart 2008.
28. Vgl. z.B. Schaltegger 2001a, 2001b; Kirchgässner 2002b; Kirchgässner/Feld 2004.
29. Vgl. Feld/Baskaran 2009.
30. Vgl. z.B. Barette et al. 2002, Rodden 2005, Feld/Goodspeed 2005, Schaltegger/Feld 2007.
31. Vgl. z.B. Feld et al. 2013, Fasten 2012.
32. Dies wird häufig als Beleg für Bailout-Erwartungen des Marktes gewertet.
33. Eine Insolvenzordnung ist jedoch keine hinreichende Bedingung zur Lösung der too-big-to-fail-Problematik und damit zur Herstellung der Glaubwürdigkeit einer No-

Bailout-Klausel. Hierzu ist insbesondere eine strengere Banken- und Finanzmarktregulierung notwendig, die z.B. eine Unterlegungspflicht von Staatsanleihen mit Eigenkapital vorsieht.

34. Vgl. z.B. Feld/Kirchgässner 1999, 2001, 2001a.

35. Natürlich sind zudem weitere Rahmenbedingungen wie z.B. eine unabhängige Zentralbank und eine funktionierende Verwaltung notwendig.

36. Vgl. Gerloff 1913: 522.

37. Einige Bundesstaaten hatten allerdings ebenfalls eine Schuldenrestriktion in ihrer Verfassung. So erlaubte die Verfassung des Königreich Bayerns von 1818 Staatsverschuldung „(...) nur für jene dringenden und außerordentlichen Staatsbedürfnisse“ (Titel VII, §12). Diese Bedürfnisse konnten allerdings einfach durch die Stände ausgerufen werden.

38. Vgl. Plumpe 2010.

39. Vgl. Gesetz betreffend den Zolltarif des Deutschen Zollgebiets und den Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer, §8.

40. Vgl. Burret et al. 2013.

41. Die Pflicht der Zentralbank, Reichsnoten in Gold umzutauschen, nannte Schumpeter 1952 „Die goldene Bremse an der Kreditmaschine“.

42. Vgl. Haller 1976.

43. Vgl. Dreißig 1985.

44. Vgl. Terhalle 1952: 317.

45. Gemäß dem „Gesetz über die deutsche Reichsbank“ vom 15. Juni 1939 ist die Reichsbank „(...) dem Führer unmittelbar unterstellt“ (§1) und befugt „(...) vom Reich begebene Schatzwechsel (...) zu kaufen“, deren Höchstbetrag „(...) der Führer bestimmt (...)“ (§13). Weiter darf die Reichsbank „(...) dem Reich Betriebskredite gewähren, deren Höhe der Führer und Reichskanzler bestimmt“ (§16) (RGBl. I, Nr. 107, 1939).

46. Vgl. Bundesrat 2012.

47. Im Jahr 1994 wurde der Begriff der „Einheitlichkeit“ durch den Begriff der „Gleichwertigkeit“ ersetzt.

48. Vgl. BVerfG, Urteil vom 24.06.1986, BVerfGE 72, 330 (387) und LS 2.

49. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582).

50. Dieser Kritikpunkt erfuhr eine ansatzweise Klärung in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1989. Hierin wurde auf die Geeignetheit des Kreditumfangs zur Abwehr einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ verwiesen (vgl.

BVerfGE 79, 311 (343)).

51. Vgl. BVerfGE 86, 148, 358ff.

52. Für ausführliche Informationen siehe Deutsche Bundesbank 2011. Die im Juli 2013 implementierten Regelungen zur nationalen Umsetzung des Fiskalpakts sind nicht Gegenstand der Analyse.

53. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen 2007. Die Lösung von der Investitionsbindung lässt zumindest bei produktiven Investitionen keinen Rückgang erwarten, da Anreize zur Fremdfinanzierung bestehen und Bildungs- und Forschungsausgaben nach dem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sowieso nicht zu den Investitionen zählen. Den restlichen Staatsinvestitionen lässt sich empirisch robust keine produktive Wirkung nachweisen (vgl. Müller et al. 2007).

54. Vgl. Feld 2010.

55. Vgl. Feld 2010.

56. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2011: Ziffer 305 und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2010: Ziffer 352.

57. Im Jahresverlauf 2013 wurde eine Schuldenbremse ebenfalls in die Verfassungen von Hamburg und Sachsen aufgenommen, und im November 2013 auch in Bayern. In Bremen wird über eine Verfassungsänderung beraten, während diese in Niedersachsen abgelehnt wurde.

58. Vgl. Deutsche Bundesbank 2011.

59. Vgl. Sachverständigenrat 2011: Ziffer 315f.

60. Vgl. Deutsche Bundesbank 2011.

61. Vgl. Feld 2010.

62. Vgl. z.B. Feld/Kirchgässner 2008, Müller et al. 2007, Himmel/Schuler 2009.

63. Die beiden Räte sind mit dem Deutschen Bundestag und Bundesrat vergleichbar.

64. Vgl. Artikel 13 bis 18 Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt.

65. Vgl. z.B. Feld/Kirchgässner 2008.

66. Vgl. Feld et al. 2013.

67. Einen Überblick gibt Feld 2004.

Literatur

Agamben, Giorgio (2004): Ausnahmezustand – Homo Sacer II.1, aus dem Italienischen von Ulrich Müller-Schöll. Frankfurt: Suhrkamp.

Alesina, Alberto F. / Mare, Mauro / Perotti, Roberto (1995): The Italian Budget Procedures: Analysis and Proposals. In: Columbia

University Economics Discussion Papers Series (755/1995).

Baretti, Christian / Huber, Bernd / Lichtblau, Karl (2002): A Tax on Tax Revenue: The Incentives Effect of Equalizing Transfers. Evidence from Germany. In: International Tax and Public Finance, Jg. 9 (6/2002), 631-649.

Barro, Robert J. (1979): On the Determination of the Public Debt. In: Journal of Political Economy, Jg. 87 (5/1979), 940-971.

Baum, Anja / Checherita-Westphal, Cristina / Rother, Philipp (2012): Debt and Growth: New Evidence for the Euro Area. In: EZB Working Paper Series (1450/2012).

Blankart, Charles B. (2008): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. München: Vahlen.

Buchanan, James M. / Tullock, Gordon (1962): The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bundesrat (2012): Parlamentsmaterialien – Statistiken: http://www.bundesrat.de/cln_109/nn_8336/DE/parlamentsmaterial/statistik/statistik-node.html?__nnn=true. Abruf am 3.7.2012.

Burckhardt, Jacob (1905): Weltgeschichtliche Betrachtungen. Herausgegeben von Johann Jakob Oeri. Berlin/Stuttgart: Verlag von W. Spemann.

Burret, Heiko T. / Feld, Lars P. / Köhler, Ekkehard A. (2013): Sustainability of Public Debt in Germany – Historical Considerations and Time Series Evidence for the Period 1850–2010. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik (Journal of Economics and Statistics) 233 (3/2013), 291-335.

Deutsche Bundesbank (2011): Monatsbericht Oktober. Frankfurt a.M., 15-40.

Domar, Evsey D. (1944): The Burden of the Debt and International Income. In: American Economic Review, Jg. 34 (4/1944), 789-827.

Dreißig, Wilhelmine (1985): Zur Frage verfassungsrechtlicher Verschuldungsgrenzen. In: Cansier, Dieter / Kath, Dietmar (Hg.): Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital. Festschrift für Werner Ehrlicher zur Voll-

- endung des 65. Lebensjahres. Berlin: Duncker & Humblot, 81-108.
- Égert, Balázs (2013): Public Debt, Economic Growth and Nonlinear Effects: Myth or Reality? In: CESifo Working Paper No. 4157. München.
- Eichengreen, Barry J. / Hausmann, Ricardo / Hagen, Jürgen von (1999): Reform Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council. In: *Open Economies Review*, Jg. 10 (4/1999), 415-442.
- Europäische Kommission (2011): The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies. In: *European Economy* (4/2011).
- Fasten, Erik R. (2012): On the Sustainability of sub-national Government Finance – A Panel Data Approach, Financial Markets and Public Finance. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 46-101.
- Feld, Lars P. (2011): Krise der Staatsfinanzen: Institutionelle Rahmenbedingungen für eine solide Finanzpolitik. In: Theurl, Theresia (Hg.): *Institutionelle Hintergründe von Krisen*. Berlin: Duncker & Humblot, 19-56.
- Feld, Lars P. (2010): Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Jg. 11 (3/2010), 226-245.
- Feld, Lars P. (2009): Braucht die Schweiz eine materielle Steuerharmonisierung? Projektstudie im Auftrag von *economiesuisse*. Zürich et al.: Print AG.
- Feld, Lars P. (2004): Ein Finanzreferendum auf Bundesebene – Chancen, Risiken und Ausgestaltung. In: *Kommission für Konjunkturfürfragen, Jahresbericht 2004: Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen, Bericht vom 3. September 2004, Beilage zur „Volkswirtschaft“*, 383. Mitteilung, Abschnitt 4.3. Bern, 56–62.
- Feld, Lars P. / Goodspeed, Timothy J. (2005): Discretionary Grants and Soft Budget Constraints in Switzerland. In: unveröffentlichtes Manuskript, Philipps-Universität Marburg/Hunter College New York.
- Feld, Lars P. / Kirchgässner, Gebhard (2008): On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience. In: Neck, Reinhard / Sturm, Jan-Egbert (Hg.): *Sustainability of Public Debt*. Cambridge/London: MIT Press, 223-255.
- Feld, Lars P. / Kirchgässner, Gebhard (2001a): The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy in Local and Regional Decision-Making. In: *Economic Policy*, Jg. 33 (16/2001), 329-367.
- Feld, Lars P. / Kirchgässner, Gebhard (2001b): Does Direct Democracy Reduce Public Debt? Evidence from Swiss Municipalities. In: *Public Choice* 109 (3-4/2001), 347-370.
- Feld, Lars P. / Kirchgässner, Gebhard (1999): Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom up? Some Evidence from Swiss Municipalities. In: Poterba, James M. / Hagen, Jürgen von (Hg.): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: Chicago University Press, 151-179.
- Feld, Lars P. / Baskaran, Thushyanthan (2009): Zur Reform der deutschen Finanzverfassung, Reformen für Deutschland – Die wichtigsten Handlungsfelder aus ökonomischer Sicht. Stuttgart: Schäffer-Poeschel-Verlag, 173-205.
- Feld, Lars P. / Kalb, Alexander / Moessinger, Marc-Daniel / Osterloh, Steffen (2013): Sovereign Bond Market Reactions to Fiscal Rules and No-bailout Clauses: The Swiss experience. In: CESifo Working Paper Series No. 4195. München.
- Gerloff, Wilhelm (1913): *Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches*. Jena: Gustav Fischer Verlag.
- Haller, Heinz (1976): Die Rolle der Staatsfinanzen für den Inflationsprozeß. In: *Deutsche Bundesbank* (Hg.): *Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975*. Frankfurt: Fritz Knapp GmbH, 115-155.
- Heinemann, Friedrich et al. (2009): Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Himmel, Margit / Schuler, Michael (2009): Ergänzungsregel – Stärkung der Schuldenbremse. In: *Der Volkswirt. Das Magazin für Wirtschaftspolitik* (9/2009), 49-53.
- Hume, David (1753/1889): *Essays. Moral, Political, and Literary*, Vol. I. New Edition. London/New York: Longmans, Green, and Co.
- Kirchgässner, Gebhard (2002a): The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence. In: Winer, Stanley L. (Hg.): *Political Economy and Public Finance: The Role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 145-177.
- Kirchgässner, Gebhard (2002b): Föderalismus und Staatsquote. In: Wagschal, Uwe / Rentsch, Hans (Hg.): *Der Preis des Föderalismus*. Zürich: orell füssli, 71-91.
- Kirchgässner, Gebhard / Feld, Lars P. (2004): Föderalismus und Staatsquote. In: *Jahrbuch für Föderalismus* 5, 67-87.
- Kirchhof, Paul (2005): Eigentum als Ordnungsidee – Werte und Preise des Eigentums. In: Depenheuer, Otto (Hg.): *Eigentum: Ordnungsidee, Zustand, Entwicklungen*. Berlin/Heidelberg/New York: Springer Verlag, 19-42.
- Mikosch, Heiner F. / Übelmesser, Silke (2007): Staatsverschuldungsunterschiede im internationalen Vergleich und Schlussfolgerungen für Deutschland. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Jg. 8 (4/2007), 309-334.
- Müller, Christian / Hartwig, Jochen / Frick, Andres (2007): Eine Schuldenbremse für den deutschen Bundeshaushalt. Ein Vorschlag zur Reform der Haushaltsgesetzgebung, Eidgenössische Technische Hochschule, Konjunkturforschungsstelle. Zürich.
- Plumpe, Werner (2010): *Wirtschaftskrise: Geschichte und Gegenwart*. München: C.H. Beck.
- Reinhart, Carmen / Rogoff, Kenneth (2010): Growth in a Time of Debt. In: *American Economic Review*, Jg. 100 (2/2010), 573-578.
- Rodden, Jonathan (2005): And the Last Shall Be First: Federalism and Fiscal Outcomes in Germany. In: mimeo, Department of political science. <http://web.mit.edu/jrod-den/www/materials/firstlast.pdf>. Abruf am 20.5.2012.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): Verantwortung für Europa wahrnehmen. In: Jahresgutachten 2011/2012. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010): Chancen für einen stabilen Aufschwung. In: Jahresgutachten 2010/2011. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Schaltegger, Christoph A. (2002): Budgetregeln und ihre Wirkung auf die öffentlichen Haushalte: Empirische Ergebnisse aus den US-Bundesstaaten und den Schweizer Kantonen. In: Schmollers Jahrbuch 122, 369-413.

Schaltegger, Christoph A. (2001a): Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig? In: Swiss Political Science Review, Jg. 7 (1/2001), 1-18.

Schaltegger, Christoph A. (2001b): The Effects of Federalism and Democracy on the Size of Government: Evidence from Swiss Sub-national Jurisdictions. In: ifo Studien 47, 145-162.

Schaltegger, Christoph A. / Feld, Lars P. (2007): Are Fiscal Adjustments Less Successful in Decentralized Governments? In: CESifo Working Paper No. 1946. München.

Schumpeter, Joseph A. (1959): Aufsätze zur Ökonomischen Theorie. Tübingen: Mohr Verlag.

Sen, Amartya K. (1967): Isolation, Insurance and the Social Rate of Discount. In: The Quarterly Journal of Economics, Jg. 81 (1/1967), 112-124.

Terhalle, Fritz (1952): Geschichte der deutschen öffentlichen Finanzwirtschaft vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zum Schlusse des zweiten Weltkrieges. In: Gerloff, Wilhelm / Neumark, Fritz (Hg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Band. 2. Auflage. Tübingen: J.C.B. Mohr. S. 273-326.

Velasco, Andres (1999): A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms. In: Poterba, James M. / Hagen, Jürgen von (Hg.): Fiscal Institutions and Fiscal Performance. National Bureau of Economic Research (NBER) Conference Report, Series III. University of Chicago Press. S. 37-58.

Weizsäcker, Carl C. von (2011): Public Debt Requirements in a Regime of Price Stability. Reprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods. Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001): Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik: Konzepte für eine längerfristige Orientierung öffentlicher Haushalte. In: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71. Bonn. http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_3378/DE/_Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Wissenschaftlicher_Berat/Gutachten_und_

Stellungnahmen/Ausgewählte__Texte/9126.html. Abruf am 20.5.2012.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2007): Zur Schuldenbremse für Bund und Länder – Für eine Neufassung der Verschuldungsgrenzen im Grundgesetz. Brief an Bundesfinanzminister Peer Steinbrück. Berlin. Wiederabgedruckt in: Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2008): Gutachten und Stellungnahmen 1999-2008. Berlin et al.: Richard Boorberg Verlag, 445-449.



Heiko T. Burret (geb. 1984) ist Diplom-Volkswirt und derzeit Forschungsreferent und Doktorand am Walter Eucken Institut, Freiburg im Breisgau. Er ist zudem

Dozent am European Union Center des Institute for the International Education of Students (IES Abroad). Sein Forschungsschwerpunkt liegt in dem Bereich Neue Politische Ökonomie, insbesondere Finanzpolitik und fiskale Auswirkungen föderaler Institutionen.

Kontaktdaten:

Dipl.-Volksw. Heiko Burret
Walter Eucken Institut e.V.,
Goethestraße 10, 79100 Freiburg
Telefon: +49.761.79097-21
Fax: +49.761.79097-97
Web: <http://www.eucken.de>
E-Mail: burret@eucken.de

Generationengerechte Finanzpolitik im Bundesstaat – ohne Aussicht auf Erfolg? Zur Effektivität der sogenannten „Schuldenbremse“ in den Bundesländern

von Lea Grohmann

Zusammenfassung: Die stetig wachsende Staatsverschuldung minimiert den Handlungsspielraum künftiger Generationen. Die im Rahmen der Föderalismusreform II in Art. 109 III GG verankerte sogenannte „Schuldenbremse“ soll den Anstieg der Staatsverschuldung mithilfe eines Netto-neuverschuldungsverbots begrenzen und be-

zieht hierbei die in ihrer Haushaltsführung grundsätzlich selbstständigen Länder ein. Bei der Umsetzung der grundgesetzlichen Vorgaben eröffnen sich den Ländern Umgehungsmöglichkeiten, aber auch Verbesserungspotential. Die effektive Verwirklichung von generationengerechter Schuldenpolitik hängt von der Ausnutzung dieser Spielräume ab – und somit

maßgeblich vom Konsolidierungswillen politischer Entscheidungsträger. Die Frage einer generationengerechten Staatsschuldenpolitik stellt auch nach der Föderalismusreform II im Kern eine Frage politischen Verantwortungsbewusstseins dar.*